Antônio de Macêdo Mota Júnior

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DA BAHIA

DIMENSÕES RELEVANTES À GESTÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA (UEFS)

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DA BAHIA

Projeto gráfico: *Zenailda Novais*
Editoração eletrônica: *Zenailda Novais*
Capa: *Justino Neto*
Revisão de provas: *O Autor*
Normalização bibliográfica: *João Daniel Guimarães Oliveira*
Revisão textual: *João Daniel Guimarães Oliveira*

Ficha catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado - UEFS

M871
Mota Júnior, Antônio de Macêdo
Política de financiamento das universidades estaduais da Bahia : dimensões relevantes à gestão da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) / Antônio de Macêdo Mota Júnior. – Feira de Santana : UEFS Editora, 2022.
226 p.: il.

ISBN 978-65-89524-14-4

1. Universidades estaduais – Bahia. 2. Gestão. 3. Financiamento. 4. Política. 5. Universidade Estadual de Feira de Santana. I. Título.

CDU 378:35(814.22)

Luis Ricardo Andrade da Silva – Bibliotecário – CRB5/1790

UEFS Editora,
Av. Transnordestina, Novo Horizonte
Campus da UEFS, CAU III
44.036-900 – Feira de Santana, BA
Telefone: (75) 3161-8380 E-mail: editora@uefs.br

Aos meus pais, Zito e Vania

Às minhas princesas, Letícia – alegria – e Isadora
– dádiva divina

E à minha companheira, Marise

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que nos deu o dom da vida e nos dá forças para superar as dificuldades do dia a dia.

Aos meus pais, irmãos e demais familiares, que contribuíram, de alguma forma, para o meu crescimento pessoal, principalmente com afeto, apoio e cuidado em todos os momentos de minha vida.

À família que construí, com esposa e filhas, pelo amor, incentivo e paciência.

Aos colegas e amigos da UEFS e à própria Instituição – um ambiente salutar de trabalho e de formação profissional-cidadã – fundamental para o estudo presente neste livro.

À UNEB, ao Programa de Pós-Graduação GESTEC (e colegas da Turma 2015) e aos Grupos de Pesquisa EdUReg e GEFeCS, por oportunizar a construção da pesquisa presente neste livro.

E, por fim, aos professores: Dr. Sergio Henrique da Conceição e Dr. César Barbosa, pela orientação, disponibilidade, apoio e consideração demonstrada; e ao Dr. Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira, pelo incentivo e contribuições para o enriquecimento deste trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRUEM – Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ASPLAN – Assessoria Técnica e de Desenvolvimento Organizacional
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE1989 – Constituição Estadual de 1989
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CES – Censo da Educação Superior
CET – Gratificação por Condições Especiais de Trabalho
CETEBA – Centro de Educação Técnica da Bahia
CF1988 – Constituição Federal do Brasil de 1988
CFE – Conselho Federal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSAD – Conselho de Administração
CONSEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONSU – Conselho Universitário
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC – Emenda Constitucional
e-MEC – Sistema de Regulação do Ensino Superior
FAPESB – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FESPI – Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna
FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUFS – Fundação Universidade de Feira de Santana
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundes – Fundo Nacional de Universalização do Ensino Público Superior
GDT – Gratificação por Desempenho no Trabalho
GPC – Gratificação por Competência
GSTU – Gratificação de Suporte Técnico-Universitário
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IES – Instituições de Ensino Superior
IF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
PACDT – Programa de Ajuda de Custo para Servidores Docentes e Técnicos
PADF – Programa de Apoio para o Desenvolvimento Profissional para Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
PCCTAE – Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PEE-BA – Plano Estadual de Educação da Bahia
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PPPG – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROEX – Pró-Reitoria de Extensão
PROGRAD – Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
PROPAAE – Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis
PROUNI – Programa Universidade Para Todos
REDA – Regime Especial de Contratação
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RCL – Receita Corrente Líquida
RIL – Receita de Impostos Líquida
RU – Restaurante Universitário
SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEC-BA – Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SECULT-BA – Secretaria de Cultura do Estado da Bahia
SEFAZ-BA – Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEPLAN-BA – Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
SESEB-BA – Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia
SESU – Secretaria de Educação Superior
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SICOF – Sistema de Informações Contábeis e Financeiras
UEBA – Universidades Estaduais da Bahia
UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC – Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia
UnB – Universidade de Brasília
UNDEC – Unidade de Desenvolvimento e Organização Comunitária
UNEB – Universidade do Estado da Bahia
UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Em minhas mãos, tenho o exemplar do livro **Política de financiamento das Universidades Estaduais da Bahia: dimensões relevantes à gestão da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)**, de autoria de Antônio de Macêdo Mota Júnior, ao qual tive o privilégio de leitura em caráter preliminar.

Os méritos dessa publicação podem ser compreendidos, primeiro, na própria trajetória do autor, no campo da gestão universitária, onde ocupou diversas funções em instâncias universitárias da UEFS, que lhes possibilitaram um olhar sensível e comprometido com os desafios relacionados à oferta de educação superior, no âmbito das Universidades Estaduais da Bahia; e compreender sua missão de interiorização do ensino, pesquisa e extensão de caráter público, plural, democrático e socialmente referenciado; bem como o fazer universitário implicado com a autonomia e a decisão colegiada, signos, muitas vezes, incompreendidos pelos atores políticos.

A trajetória profissional do autor, complementarmente, resultou em uma trajetória acadêmica, a qual, sem dúvida, já o coloca como uma das importantes expressões no campo da pesquisa dedicada à análise da política educacional, especificamente, na educação superior, e na discussão dos

arranjos federativos acerca do financiamento e manutenção das instituições públicas de educação superior.

Esta obra, portanto, vem consolidar um manancial, já disponível, de publicações protagonizadas pelo autor, no campo do conhecimento da educação superior, seu financiamento e os desafios para a manutenção e expansão das atividades dessas instituições públicas de educação superior, agora destacado, em contornos especiais, através desse livro, face às possibilidades de circulação e impacto social desse formato, e sua relevante implicação com a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Como integrante do Grupo de Pesquisa Educação, Federalismo e Controle Social (GEFeCS), tenho a felicidade de contar com a colaboração brilhante, afetiva e solidária de Antônio de Macêdo Mota Júnior, sempre a nos brindar, como nessa obra, com seu comprometimento, seu olhar crítico e sua dedicação a causa da defesa da educação pública de qualidade nesse país.

Sejam bem vindos(as) ao contexto das discussões, saberes e reflexões, para constituirmos um coletivo cada vez mais qualificado, crítico e atuante na defesa do direito social da educação pública, das Universidades Estaduais da Bahia, e, consequentemente, na construção de um país mais justo e solidário.

Sergio Henrique Conceição
Professor Titular da Universidade
do Estado da Bahia (UNEB)

INTRODUÇÃO

As políticas públicas visam direcionar a ação governamental para áreas específicas e, sobretudo, solucionar diversas questões vivenciadas pela sociedade. Essas políticas podem ser consideradas como a soma das ações, metas e planos traçados pelos governos (federal, estadual e/ou municipal) para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. Nesse sentido, as áreas de atuação dos governos são também diversas: educação, saúde, segurança e previdência social, entre outras (SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS, 2008).

A educação, como uma área de atuação das ações e planos do governo, é um direito social e um dever do Estado, assegurados pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF1988). Esta Carta Magna determina, no inciso V do artigo 23, que proporcionar os meios de acesso à educação, bem como à cultura e à ciência, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Brasil, por se encontrar inserido em um cenário de países de economia emergente, tem as receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições) como fontes de financiamento para as diversas áreas de atuação das

políticas. Assim, no contexto social, a educação concorre com as demais áreas pela canalização dos recursos públicos (CONCEIÇÃO, 2016a).

Esse cenário de determinação e vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação no Brasil teve como marco inicial a Constituição Federal de 1934. Por outro lado, a prática de vinculação das receitas tributárias somente foi excluída das Constituições Federais, nos períodos ditatoriais, o Estado Novo (1937) e a Ditadura Militar (1967) (CONCEIÇÃO, 2012).

Na Constituição atual, encontra-se, no *caput* do artigo 211, a determinação de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizem seus sistemas de ensino, em regime de colaboração. Já no parágrafo 1º desse mesmo artigo, a legislação determina que a União organize o sistema federal de ensino, financie as instituições de ensino públicas federais e exerça a função redistributiva e supletiva por meio de assistência técnica e financeira, para a garantia da equalização de oportunidades e de padrão mínimo de qualidade do ensino (BRASIL, 1988).

Ainda no artigo 211 da CF1988, está determinada a atuação dos entes federados na área educacional. Para a educação infantil e o ensino fundamental, o texto trata da atuação prioritária por parte dos Municípios, conforme o parágrafo 2º do art. 211 da CF1988. Já para os ensinos fundamental e médio, trata da atuação prioritária por parte dos Estados e do Distrito Federal, conforme o parágrafo 3º do art. 211 (BRASIL, 1988).

Já no artigo 212 da CF1988, encontra-se definida a regra de financiamento público da educação no Brasil, descrita da seguinte maneira:

> A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Apesar dessa razoável estruturação legal, no que concerne às fontes de financiamento e à aplicação de percentuais mínimos de recursos, "os entes federativos parecem não equacionar adequadamente o volume de recursos canalizados para a educação às demandas por oferta de ensino e qualidade na educação pública" (CONCEIÇÃO, 2012, p. 9). Sendo assim, a capacidade de arrecadação tributária desses entes limita o desempenho dos resultados para a sociedade.

Outrossim, Fialho (2011) evidencia uma importante reflexão sobre a educação superior no Brasil. Segundo a autora, nem a educação superior, nem as universidades estaduais e municipais são mencionadas no texto da CF1988. O texto constitucional cita somente instituições de ensino públicas federais, o que representa "um profundo hiato na estrutura da educação superior no Brasil" (FIALHO, 2011, p. 2). Essa autora ainda afirma:

> Num país de tantas leis, seria inevitável o estranhamento diante de tal lacuna legislativa. Entretanto, embora não haja, no citado parágrafo, menção às universidades estaduais (nem às municipais, também públicas) e, mesmo nos parágrafos seguintes, referência

> à educação superior (ainda que tratem dos vários níveis de formação: ensino médio, ensino fundamental e educação infantil), a questão aqui levantada não se reduz à lacuna acima mencionada; a rigor, ela expressa uma problemática que diz respeito ao acesso à educação superior pública e às muitas ambiguidades e imprecisões no trato do pacto federativo e da organização do sistema educacional, no Brasil. (FIALHO, 2011, p. 2).

Nesse contexto educacional, segundo Cruz, Luque e Protti (2012), a educação superior tende a promover mais rapidamente os processos de inclusão social, transformando a sociedade não somente numa dimensão econômica, mas também numa dimensão social, principalmente por promover melhorias sociais. O que é confirmado por Loureiro (1986), citado por Barbosa, Costa e Costa (2013, p. 109), quando "defende a supremacia da Universidade no âmbito cultural e a universalidade do saber", sendo que esse "saber universitário é diferenciado, orgânico e superior".

Com efeito, uma universidade tem sua relevância, não somente por possibilitar a formação de profissionais cidadãos, focar no desenvolvimento científico-tecnológico e produzir ações intervencionistas e de interação com a sociedade, mas, principalmente, por ser um órgão de execução da política pública de educação superior, atuando como agente de desenvolvimento da região na qual se encontra inserido (MOTA JÚNIOR, 2015).

No Brasil, a inserção das universidades deu-se de forma bastante tardia, sendo extremamente recente, mesmo

se comparada com outros países latino-americanos. As atividades nesse campo somente foram iniciadas no século XX, ao passo que países como a Argentina (em 1613), Chile (em 1842) e Uruguai (em 1849) iniciaram relativamente mais cedo o processo de constituição de suas universidades. Já em termos mundiais, o surgimento dessas instituições na Europa data do final do século XI (FOLETTO; TAVARES, 2013; SIMÕES, 2013).

A história também revela que a União concentrou nas capitais dos entes federados e nas regiões Sul e Sudeste do país, a criação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Portanto, em função do atraso na oferta de educação superior, como também da ausência histórica da União nas regiões interioranas do Brasil, principalmente em razão dessa concepção de implantação das IFES, diversificaram-se as iniciativas de Estados e Municípios com a criação de universidades (OLIVEN, 2002).

Para Schwartzmann (2002), as universidades estaduais e municipais do país são instituições de relevância para o desenvolvimento da educação superior, destacando-se o sistema estadual paulista, o maior e de melhor qualidade do país. Esse sistema universitário paulista constitui-se por três grandes universidades: a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

No estado da Bahia, o sistema estadual de educação superior é composto por quatro universidades: a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), a

Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). As Universidades Estaduais da Bahia (UEBA) foram criadas como uma iniciativa estratégica de interiorizar a educação superior no estado baiano, que se iniciou na década de 1970 (BOAVENTURA, 2009).

Segundo Boaventura (2009), essas universidades objetivaram interiorizar a educação superior no Estado da Bahia, possibilitando "a formação de profissionais do ensino e a qualificação de recursos para os setores produtivos, cooperando para o desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões interioranas" (BOAVENTURA, 2009, p. 21).

Por outro lado, as UEBA atuaram sozinhas no interior do território baiano, desde a criação até os anos de 2002 e 2005, quando da implantação da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), respectivamente. Até então, a participação do governo federal na educação superior da Bahia restringia-se apenas à atuação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) na capital do estado, Salvador. Desse modo, somente após 60 anos é que foram criadas universidades federais no interior baiano (FIALHO, 2011).

Com efeito, para manter a qualidade de ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades, inclusive pela complexidade dessas atividades, são demandados novos investimentos, tais como implantação de laboratórios, aquisição de bens e equipamentos de alto valor e construção e aquisição de infraestrutura adequada para o seu atendimento. Além disso, a contratação e a qualificação

do corpo docente e de servidores técnicos demandam um grande incremento de recursos orçamentário-financeiros.

Para o financiamento público das UEBA, pratica-se um percentual da Receita de Impostos Líquida (RIL)[1], que tem sido em torno de 4,9% nos últimos anos. Esse percentual da RIL vem sendo questionado pelas administrações das universidades, bem como pelos movimentos sindicais de docentes e técnico-administrativos e pelo movimento estudantil, por entenderem como insuficiente para o atendimento das demandas administrativas e acadêmicas dessas instituições (MOTA JÚNIOR, 2015).

Dessa forma, tem-se pleiteado um percentual de, no mínimo, 7% da RIL a ser repassado às UEBA. Além disso, pleiteia-se que esse percentual deva ser revisto a cada dois anos e que a cota orçamentária concedida nunca seja ser inferior ao orçamento executado em anos anteriores (SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 2012).

Nesse contexto, as UEBA atualmente vêm enfrentando algumas dificuldades (decretos estaduais, que limitam os gastos públicos) e limitações financeiras (atrasos de repasses de concessão financeira e de pagamento de despesas liquidadas, além do contingenciamento de cotas de concessão para empenho) que afetam diretamente a autonomia administrativa e de gestão financeira dessas

1 A RIL é a receita definida pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988, onde está posto que os Estados devam aplicar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos resultantes de impostos (compreendidos os provenientes de transferências), deduzindo-se a parcela devida aos Municípios.

instituições, prejudicando a efetivação dos objetivos institucionais e diminuindo a qualidade da prestação de serviços à sociedade (MOTA JÚNIOR, 2015).

A partir da experiência como servidor da UEFS, vivenciada na Assessoria Técnica e de Desenvolvimento Organizacional (ASPLAN), órgão de assessoramento à Reitoria e responsável pela gestão da programação e do acompanhamento da execução orçamentária da Instituição, foi possível verificar algumas dessas limitações e dificuldades orçamentário-financeiras enfrentadas.

Essas considerações instigaram o interesse pelo tema da política de financiamento dessas universidades, em especial da UEFS, e suscitaram o desenvolvimento deste estudo, diante de um contexto importante de política pública para a educação superior no estado da Bahia. Dessa forma, o objetivo principal foi investigar dimensões relevantes à compreensão das demandas por recursos públicos no processo de financiamento das UEBA, tendo como campo empírico a UEFS e tomando como base o período de 2005 a 2014.

Para tanto, fez-se necessário contextualizar a origem e expansão da atividade universitária no Brasil e no mundo, bem como caracterizar aspectos da política pública para oferta e financiamento da educação superior na Bahia e no Brasil, além de identificar dimensões de natureza exploratória relevantes à compreensão das demandas por recursos públicos no processo de financiamento da UEFS, no período de 2005 a 2014.

Por eleger, como objeto de estudo, a UEFS — uma instituição que compõe o Sistema Estadual de Educação

Superior da Bahia, principalmente num cenário marcado por graves restrições orçamentário-financeiras —, este estudo *ex-post-facto* de natureza aplicada caracteriza-se como exploratório-descritivo, tendo como procedimentos o levantamento bibliográfico e a análise documental.

Logo, pretende-se contribuir e subsidiar na discussão, implementação e aperfeiçoamento de uma política de financiamento, *lato sensu*, visando a sustentabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das UEBA, diante de um cenário vivenciado de dificuldades e limitações financeiras, a partir de uma análise exploratória da UEFS, porém extensiva às outras três universidades baianas.

Cabe destacar que essa política deve considerar a configuração da oferta dessas atividades e os aspectos intrínsecos à sua ampliação e manutenção, face às demandas por educação superior no estado da Bahia e à defesa desse patrimônio público, o Sistema Estadual de Educação Superior, o qual é formado pela UEFS e outras três instituições universitárias.

Assim, espera-se que este estudo auxilie na capacitação de profissionais envolvidos com a área orçamentário-financeira e dos gestores dessas universidades, de modo a contribuir com a superação das dificuldades e limitações enfrentadas por essas instituições e com a disseminação do conhecimento relativo à gestão econômico-financeira dessas universidades estaduais.

Para tanto, encontra-se organizado da seguinte forma: introdução, que apresenta a contextualização do tema e os aspectos metodológicos deste estudo. Em seguida, um referencial teórico, dividido em três seções, abordando a

origem e expansão da atividade universitária no Brasil e no mundo, aspectos da política pública para a educação superior e as perspectivas da oferta e do financiamento da educação superior na Bahia e no Brasil. Na sequência, a análise exploratória, apresentando as dimensões relevantes à compreensão das demandas por recursos públicos no financiamento da UEFS. Na penúltima seção, algumas considerações acerca da política de financiamento para as UEBA. E, por último, as considerações finais.

ORIGEM E EXPANSÃO DA ATIVIDADE UNIVERSITÁRIA

Esta seção apresenta o histórico do surgimento da atividade universitária na Europa, nas Américas e, em especial, no Brasil, dada a compreensão de que as dificuldades enfrentadas por essas instituições perpassam pelo conhecimento do processo de sua inserção nos diferentes ciclos históricos dessas sociedades e no contexto de construção dos pressupostos teóricos relacionados à gestão universitária.

No Brasil, principalmente, essa compreensão demanda o conhecimento do papel do Estado na oferta de educação pública no ensino superior; os esforços locais para equacionar a ausência histórica da oferta federal, para além das capitais estaduais; e os desafios para a manutenção da atividade universitária, considerando as limitações financeiras e orçamentárias dos entes federativos e as ideias subjacentes de tamanho e modelo estatal, que valorizem e negligenciem, em ciclos sucessivos, a relevância da educação no contexto das políticas públicas.

A instituição da atividade universitária na Europa e nas Américas

A universidade é uma instituição surgida na Idade Média, tendo como objetivo o cultivo e a transmissão do saber humano acumulado, cumprindo essa missão com persistência, bem como sempre tentando se adaptar às diversas realidades e transformações históricas, desempenhando, assim, relevante papel social (WANDERLEY, 2003).

De acordo com Wanderley (2003), essa instituição medieval tem como finalidades o ensino articulado com a pesquisa, a formação de profissionais para as diversas carreiras e a extensão universitária ou cultural. Portanto, a universidade "é uma instituição social, que forma de maneira sistemática e organizada os profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior que as sociedades necessitam" (WANDERLEY, 2003, p. 11).

Ainda na época medieval, as instituições denominadas *studia generalia* eram possuidoras de quatro faculdades: Artes, Teologia, Direito e Medicina. Como consenso à época, as universidades eram escolas de fundação pontifícia (posteriormente, imperial), compostas por estudantes, professores e clérigos, organizados em corporação ou não, que gozavam de certos privilégios e imunidades, seja de caráter universal e/ou eclesiástico (ROSSATO, 2005).

De acordo Schwartzman (1996), o perfil cultural nas antigas universidades era bem definido, significativamente pelo uso do latim, além de ser referenciado por número limitado de autores clássicos e pelo estudo do conhecimento das sete artes liberais, a saber: o *trivium* (gramática, lógica e

retórica) e o *quatrivium* (aritmética, astronomia, geometria e música). Sendo assim, a partir dessa referência é que se dava a formação profissional das carreiras de Direito, de Teologia e de Medicina.

Por outro lado, conforme Souza (1996, p. 43), "como corporações as universidades estavam subdivididas em Faculdades e Nações". As Faculdades eram os segmentos administrativos referentes às organizações do ensino (*studium*): Artes, Teologia, Direito e Medicina. Já as Nações eram corporações dentro das Faculdades, resultantes do agrupamento de estudantes de mesma origem, com o intuito de defesa e de auxílio mútuo de discentes e docentes.

Nesse sentido, para Wanderley (2003, p. 16), "a palavra *universitas* foi originalmente aplicada às sociedades corporativas escolásticas". Ainda segundo esse autor, foi, provavelmente, a partir do século XIV que esse termo passou a ser utilizado de maneira mais específica, "no sentido exclusivo de uma comunidade de professores e alunos, e cuja existência corporativa houvesse sido reconhecida e sancionada pela autoridade eclesiástica ou civil" (WANDERLEY, 2003, p. 16).

Para Minogue (1981 apud SIMÕES, 2013, p. 138), "os homens medievais parecem ter concebido a universidade da mesma maneira que um artesão pobre considera uma criança brilhante, para cuja educação ele faz sacrifícios". Desse modo, demonstrava-se o prestígio dado à educação naquela época, pois os recursos eram disponibilizados às universidades "com a mesma generosidade aberta com que faziam doações para as imensas catedrais góticas da Europa" (MINOGUE, 1981 apud SIMÕES, 2013, p. 138).

Nesse contexto, o surgimento das universidades na Europa deu-se no final do século XI, mais especificamente em Bolonha (Itália), que era considerada na época, em função da presença da Escola de Artes Liberais, um centro de cultura. Nesse contexto de desenvolvimento e com o surgimento também de outras escolas episcopais, monásticas e particulares, nas quais se ensinava Direito, foi que emergiu a Universidade de Bolonha, em 1088 (SIMÕES, 2013).

Segundo Souza (1996, p. 43), "a Universidade de Bolonha nasceu de uma corporação de estudantes e por eles foi organizada no seu início". Portanto, a origem dessa universidade está ligada ao renascimento, em escolas particulares (por meio de professores leigos, práticos e especialistas em leis), dos estudos jurídicos no Ocidente.

Em seguida, a Universidade de Oxford (1096) é tida, por alguns historiadores, como a segunda universidade a ter sido criada, tendo seu início no final do século XI. Outros historiadores, porém, consideram que a Universidade de Paris, surgida no início do século XII, ocupa o segundo lugar (SIMÕES, 2013).

Nesse cenário, Souza (1996, p. 43) destaca que "a Universidade de Paris surgiu de uma corporação de mestres e estudantes e era organizada pelos mestres. Ela formou-se a partir de escolas de Teologia e de Dialética e tornou-se o maior centro de estudos da Idade Média". Já Simões (2013) aborda que as escolas em Paris, no século XII, demonstravam um significativo desenvolvimento, emergindo a Universidade de Paris (1150) a partir do agrupamento das Escolas de Artes Liberais, de Teologia, de Direito e de Medicina, que atraíam diversos estudantes oriundos de todas as regiões da França e

circunvizinhanças. Além disso, nesse mesmo século, surgiu a Universidade de Modena, na Itália, em 1175.

No entanto, de acordo com Santos (2014), a Universidade de Bolonha fundou-se a partir da tradição de escolas privadas de leis, enquanto que a Universidade de Paris originou-se de escolas eclesiásticas. A autora ainda afirma que a Universidade de Oxford surgiu da reunião de mestres após a obtenção de privilégios papais.

A partir do século XIII surgiram diversas outras universidades espalhadas pela Europa: a de Cambridge, em 1209, na Inglaterra; a de Salamanca, em 1218, na Espanha; a de Montpellier, em 1220, na França; a de Pádua, em 1222, e a de Nápoles, em 1224, na Itália; a de Toulouse, em 1229, na França; a de Siena, em 1240, na Itália; a de Valladolid, em 1241, na Espanha; a de Roma, em 1244, e a de Piacenza, em 1247, na Itália; a de Sorbonne, em 1253, na França; a de Murcia, em 1272, na Espanha; a de Coimbra, em 1290, em Portugal; e a de Madri, em 1293, na Espanha. Ademais, a partir dos séculos XIV e XV, aconteceu uma expressiva expansão das universidades por toda a Europa e muitas outras surgiram ao redor do mundo, no decorrer dos séculos seguintes (SIMÕES, 2013).

Nesse contexto, as primeiras universidades instaladas fora do continente europeu surgiram na América Espanhola, sendo a Universidade de São Domingos, criada em 1538 na hoje República Dominicana e considerada, historicamente, a primeira universidade das Américas. Posteriormente, emergiram as de San Marcos (Peru, em 1551), a Universidade do México (em 1553), Bogotá (Colômbia, em 1662), Cuzco (Peru, em 1692), Havana

(Cuba, em 1728) e Santiago (Chile, em 1738); além das primeiras universidades norte-americanas, Harvard, Yale e Filadélfia, surgidas, respectivamente em 1636, 1701 e 1755 (GOMES, 2006; MALLMANN, 2013).

De acordo com Wanderley (2003), a Espanha, diferentemente de Portugal, instalou as universidades em suas colônias americanas ainda no século XVI. No início daquele século, o sistema universitário foi trazido pela metrópole espanhola, criando essas instituições no México, em Cuba, na Guatemala, no Peru, no Chile e na Argentina. Já no Brasil, esta instituição só surgiu em 1920, criada em sistema fragmentado de escolas de ensino superior.

Desse modo, o modelo francês de sistema universitário adotado pela América Latina nas sociedades e universidades era o que mais influenciava Portugal e Espanha naquela época. Nesse sentido, a educação superior destinava-se somente às elites dos países latinos, como também acontecia no acesso aos postos políticos e burocráticos (ROSSATO, 2005).

Contudo, segundo Wanderley (2013), esse modelo trazido para a América Latina foi o de estabelecimento de faculdades profissionais, que diplomavam para o exercício de cada profissão e outorgavam títulos e qualificações com o devido reconhecimento do governo. Com isso, "as elites espanholas tinham para sua formação um variado sistema universitário, cuja contribuição maior, nos séculos XVI e XVII, foi dada nos campos das artes e da literatura e menos na ciência e na filosofia" (WANDERLEY, 2003, p. 19).
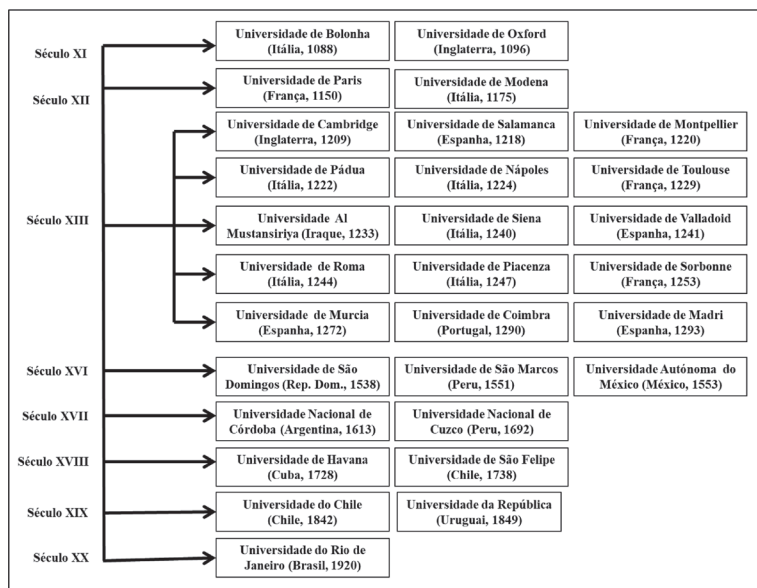
Figura 1 – Linha do tempo do surgimento das universidades na Europa e nas Américas.
Fonte: Elaborada pelo autor.

Durante esse período, e até o final do século XVIII, surgiram 19 universidades na América Latina e, mais adiante, no século XIX, mais 31 instituições. Portanto, nesse período, com exceção do Brasil, quase todos os países latino-americanos já possuíam uma ou mais universidades (ROSSATO, 2005).

Gradativamente, essas universidades foram perdendo a influência do modelo francês, principalmente por não conseguirem conciliar o ensino profissional com a atividade científica. Nesse sentido, a forte expansão do ensino

superior na América do Norte, a partir do século XIX, consequentemente acabou influenciando sobremaneira a universidade na América Latina (ROSSATO, 2005).

Para Wanderley (2003), houve uma inovação na formação dos cientistas nos cursos de doutoramento, nos Estados Unidos, que assimilaram o modelo alemão, o que os credenciava para atividades universitárias e outras externas, diferenciando-os dos doutorados europeus. Portanto, "foi o modelo alemão do século XIX que estabeleceu um padrão vinculando a pesquisa científica com o ensino superior. Na França, a atividade científica esteve vinculada aos institutos independentes" (WANDERLEY, 2003, p. 20).

Desse modo, fica evidenciado o atraso histórico na inserção de universidades no Brasil, quando comparado ao surgimento dessas instituições em países da Europa e a sua instalação em países das Américas por colonizadores espanhóis e ingleses. Esse é um dos aspectos a serem discutidos na subseção seguinte, que contextualiza o cenário universitário brasileiro.

A instituição da atividade universitária no Brasil

A compreensão do fenômeno da política do financiamento da educação superior passa, necessariamente, pela compreensão da inserção tardia da atividade universitária no Brasil, historicamente confundida com atividade do ensino superior, que restringiu a efetivação dos pressupostos teóricos da gestão universitária e o pleno exercício da tríade ensino, pesquisa e extensão.

Nesse contexto, esta subseção evidencia aspectos históricos dessa construção nacional e local, bem como os desafios que limitam as respostas à demanda da sociedade brasileira e baiana pela educação superior, além da ambiência adversa em que se desenvolve a gestão universitária no Brasil e na Bahia.

Inicialmente, é preciso abordar que, no caso das universidades, de acordo com Cunha (2010, p. 152), a monarquia portuguesa tanto "desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas no Brasil". A intenção era que os estudos universitários não influenciassem o surgimento de movimentos separatistas. Contudo, Portugal ofertava bolsas de estudos em Coimbra para certa quantidade de filhos de colonos, além de permitir que os jesuítas oferecessem cursos superiores de Teologia e Filosofia em seus estabelecimentos (CUNHA, 2010).

Dessa maneira, a oferta do ensino superior no Brasil se iniciou de forma isolada com os jesuítas, em 1550, na Bahia (sede do governo geral). Eles criaram 17 colégios no Brasil, que não objetivavam, exclusivamente, a formação de sacerdotes. Nesses colégios, ofertavam-se o ensino das primeiras letras e o ensino secundário; contudo, em alguns deles, estava presente também o ensino superior em Artes e Teologia (CUNHA, 2010).

No século XVIII, o Colégio da Bahia desenvolveu os estudos de Matemática, criando uma faculdade específica para o ensino. Também foram criados e oferecidos cursos superiores no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Pernambuco, no Maranhão e no Pará, todos de forma isolada (CUNHA, 2010).

Para Souza (1996, p. 46), "durante os séculos XVI, XVII e XVIII, os cursos superiores no Brasil serviram à

qualificação das elites agrárias e à classe dominante da metrópole exploradora da Colônia". Ainda conforme esse autor, durante o período colonial brasileiro, os colégios jesuítas espalhados pelo país eram os núcleos educacionais mais importantes.

Em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil e a atribuição do status de Reino Unido a Portugal e Algarves, o nível do ensino superior ofertado na colônia necessitava mudar, ou seja, elevar o nível cultural, fundando-se, assim, um novo ensino superior. Entretanto, conforme Cunha (2010, p. 153), ao invés de universidades, o governo do príncipe regente "criou cátedras isoladas de ensino superior para a formação de profissionais".

Desse modo, foi criado o Curso Médico de Cirurgia, na Bahia (fevereiro de 1808), e instituído no Hospital Militar do Rio de Janeiro a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica (novembro de 1808). Dois anos depois, em 1810, é instituído o curso de Engenharia, dentro da Academia Real Militar, no Rio de Janeiro (FÁVERO, 2006; CUNHA, 2010).

Em 1827, a fundação de cursos jurídicos no governo de Dom Pedro I também contribuiu, de maneira relevante, para o ensino superior no Brasil. Entretanto, a principal evolução nessa área aconteceu no reinado de Dom Pedro II, quando, durante esse governo, foram fundadas a Escola de Minas (1875), em Ouro Preto, e, na Bahia, a Escola de Belas Artes (1880) e a Escola Politécnica (1887). Em 1889, com a proclamação da república, o governo brasileiro já financiava diversas escolas: de Direito, em São Paulo e Olinda; de Medicina, na Bahia e no Rio de Janeiro; e de

Minas e Farmácia, em Ouro Preto (LOUREIRO, 1986; CUNHA, 2010).

Para Sampaio (1991, p. 3), "a independência política, em 1822, não implicou em mudança de formato do ensino superior nem tampouco em uma ampliação ou diversificação do sistema". Em outras palavras, os novos governantes não vislumbraram vantagem sociocultural alguma na criação de universidades, predominando, assim, o modelo de formação profissional, em faculdades isoladas.

No pós-império, as ideias positivistas do grupo de oficiais que proclamaram a República em muito contribuíram para o atraso na criação de universidades no Brasil. Nesse sentido, as autoridades políticas da Primeira República (1889-1930) julgavam a universidade retrógrada e voltada às demandas do Velho Continente, ou seja, consideravam-na "uma instituição ultrapassada e anacrônica para as necessidades do Novo Mundo. Em função disso, eram francamente favoráveis à criação de cursos laicos de orientação técnica profissionalizante" (OLIVEN, 2002, p. 33).

Nesse contexto, o educador Anísio Teixeira caracterizou essa resistência do país em relação à criação de universidades, citando:

> [...] para poder caracterizar a resistência do Brasil à ideia da universidade. À primeira vista, parece paradoxal essa resistência do Brasil à criação da universidade. Não houve no Brasil universidade no período colonial. [...] A República continuou a tradição de resistência. Estimulavam-se, entretanto, escolas agrícolas, liceus de Artes e Ofícios

> e, depois da República, o ensino técnico-profissional. (TEIXEIRA, 1968, p. 24).

De acordo com Cunha (2010) e Fávero (2006), foi em Manaus (no estado do Amazonas), no ano de 1909, que surgiu a primeira universidade no Brasil, com esse nome explícito (a Universidade de Manaus), durante período limitado de certa prosperidade na extração de borracha. Essa instituição foi resultado da iniciativa de grupos privados, oferecendo cursos de Engenharia, Direito, Medicina, Farmácia e Odontologia, além da formação de oficiais da Guarda Nacional.

Por outro lado, apesar da alegação de ser a primeira universidade brasileira, relatos da própria instituição em seu portal na internet, dão conta que, em 17 de janeiro de 1909, a Escola de Instrução Militar do Amazonas transformou-se na Escola Universitária Livre de Manaus, tendo a instalação de seus cursos em 15 de março de 1910. Somente em 13 de julho de 1913 é que essa Escola passou a se chamar Universidade de Manaus (UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS, 2016).

Ademais, com o esgotamento da prosperidade econômica vivida naquela região, em função do declínio do ciclo da borracha, tornou-se inevitável o fim da Universidade de Manaus (no ano de 1926), que sofria com a ausência de alunos e de recursos estatais. Desse modo, restou apenas a Faculdade de Direito (federalizada em 1949), que foi incorporada à Universidade Federal do Amazonas, criada em 1962, e instalada em 1965 (FÁVERO, 2006; CUNHA, 2010; SAVIANI, 2010c).

Em 19 de novembro de 1911, foi fundada a Universidade de São Paulo, uma instituição particular (com recursos oriundos de um investidor, que aspirava recuperar seu investimento a partir das taxas cobradas junto aos estudantes), sendo considerada a primeira instituição de ensino superior no Brasil a promover e realizar atividades extensionistas. Essa universidade adotava metodologias modernas de ensino, oferecendo cursos de Medicina, Odontologia, Farmácia, Comércio, Direito e Belas Artes, não poupando críticas às escolas superiores existentes (FÁVERO, 2006; CUNHA, 2010).

Contudo, em represália, o próprio governo do estado de São Paulo criou uma Escola de Medicina no ano de 1912, atraindo estudantes e esvaziando a concorrente privada. Além disso, aprovou uma lei que só permitia o exercício da profissão a odontólogos formados em faculdades oficiais. Consequentemente, por volta de 1917, essas medidas decretaram o desaparecimento da Universidade de São Paulo, já que, para essa universidade, tornou-se inviável em termos financeiros, ocasionando a não persistência de nenhum de seus cursos (FÁVERO, 2006; CUNHA, 2010; SAVIANI, 2010c).

Em 19 de dezembro de 1912, na cidade de Curitiba, foi instalada em sessão solene a Universidade do Paraná. Essa universidade inicia suas atividades de ensino na segunda quinzena de março de 1913, com um ambicioso programa criado a partir da iniciativa de profissionais locais, que receberam um ostensivo apoio do governo estadual, aprovando dotações orçamentárias e privilégios profissionais para os diplomados de certos cursos. Essa

instituição oferecia os cursos de Direito, Engenharia, Medicina, Farmácia, Odontologia e Comércio (FÁVERO, 2006; CUNHA, 2010).

De todo modo, por conta de um efeito retroativo da Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530/1915), que proibia a equiparação de instituições de ensino superior em cidades com menos de 100 mil habitantes e em capitais com menos de 1 milhão de habitantes, pôs-se um fim ao projeto dessa universidade, que foi dissolvida. Dessa maneira, restaram apenas as faculdades isoladas de Medicina, Engenharia e Direito, equiparadas nos anos 1920. Entretanto, em 1946, a instituição foi reconstituída e as suas faculdades foram incorporadas à atual Universidade Federal do Paraná, federalizada em 1951 (FÁVERO, 2006; CUNHA, 2010; SAVIANI, 2010c).

Em 7 de setembro de 1920, por meio do Decreto n° 14.343/1920, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, considerada a primeira universidade brasileira, assumindo, permanentemente, esse status (principalmente por não ter tido processo de descontinuidade), no contexto das comemorações do Centenário da Independência do Brasil (1922). Sua criação foi articulada em função da reunião de faculdades profissionais pré-existentes (Escola Politécnica, Escola de Medicina e uma Faculdade de Direito Livre) (SOUZA, 1996; CUNHA, 2010).

Segundo Oliven (2002, p. 33), essa universidade era “mais voltada ao ensino do que à pesquisa, elitista, conservando a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades”. Já para Souza (1996, p. 51), “a

razão principal da criação da Universidade do Rio de Janeiro teria sido a necessidade diplomática de conceder o título de doutor '*honoris causa*' ao rei da Bélgica em visita ao país".

Anísio Teixeira criticou este momento, ao afirmar:

> [...] somente em 1920, a República dá o nome de universidade a quatro escolas superiores que havia no Rio de Janeiro. Mas essa Universidade somente em 1937 veio a ser realmente implantada. Em 1934, foi criada a primeira universidade em São Paulo e, em 1935, uma no Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, que logo depois veio a ser extinguida. O Brasil conservava a posição de defender uma educação superior de tipo utilitário e restrito às profissões. Nestas ligeiras observações históricas já se patenteia a resistência à ideia de universidade. (TEIXEIRA, 1968, p. 24).

A Universidade do Rio de Janeiro foi constituída pela reunião da Faculdade de Medicina (antiga Academia de Medicina e Cirurgia, de 1808), da Escola Politécnica (antiga Academia Real Militar, de 1792) e da Faculdade Nacional de Direito (1882). Posteriormente, foram acrescidas a Faculdade Nacional de Belas Artes e a Faculdade Nacional de Filosofia. Em 1937, passou a denominar-se Universidade do Brasil e, em 1965, passou a ter a denominação atual de Universidade Federal do Rio de Janeiro (SAVIANI, 2010c).

Em 1927, o mesmo modelo de organização universitária, a partir da aglutinação de faculdades pré-existentes, foi seguido em Minas Gerais, em iniciativa do governo do Estado, com a criação da Universidade de Minas

Gerais. As faculdades de Engenharia, Direito, Medicina, Odontologia e Farmácia, já existentes em Belo Horizonte, foram reunidas, recebendo generosos subsídios estatais e de seus professores, os quais cederam parte de seus proventos para a constituição de um fundo de organização. Essa universidade foi federalizada em 1949, recebendo o nome atual de Universidade Federal de Minas Gerais (SOUZA, 1996; CUNHA, 2010; SAVIANI, 2010c).

A Universidade do Rio Grande do Sul foi organizada de maneira diferente das duas anteriores. Essa instituição surgiu da diferenciação de uma única faculdade, a Escola de Engenharia de Porto Alegre, fundada em 1896, com modelo universitário alemão. Ao contrário de outras instituições, ela mantinha um conselho superior que elegia o presidente e seu vice. Era mantida pelo governo estadual que, em 1907, criou uma taxa destinada a gerar recursos para o ensino, inclusive para subsidiar a instituição (SOUZA, 1996; CUNHA, 2010).

Em 1928, a Escola de Engenharia de Porto Alegre mantinha 1.200 alunos e oferecia os cursos de Agronomia, Veterinária e Química. Essa Escola dedicava-se desde a pesquisa aplicada, a formação de engenheiros e químicos até a formação de operários agrícolas. Em 1932, a instituição passou a denominar Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, mas o status universitário só lhe foi atribuído em 1934 (SOUZA, 1996; CUNHA, 2010).

Segundo Saviani (2010c), em 1934, a essas escolas foram acrescidos a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e o Instituto de Belas Artes, constituindo-se, assim, a Universidade de Porto Alegre. Adiante, em 1947, essa universidade transformou-se na Universidade do Rio Grande do Sul, sendo federalizada em 1950.

Quadro 1 – Evolução do ensino superior no Brasil desde o período colonial.

Governo	Ano	Ações
Dom João VI	1808	Escolas foram objetos de Cartas Régias, justificando suas criações e as instruções para o seu funcionamento.
		Objetivou elevar o nível cultural do país em todos os campos intelectuais.
Dom Pedro I	1827	Fundação dos Cursos Jurídicos.
Dom Pedro II	1875	Escola de Minas de Ouro Preto.
	1880	Escola de Belas Artes da Bahia.
	1887	Escola Politécnica da Bahia.
	1889	Escola de Direito de São Paulo.
		Escola de Direito de Olinda.
		Escola de Medicina da Bahia.
		Escola de Medicina do Rio de Janeiro.
		Escola de Farmácia de Ouro Preto.
República	1891-1937	31 estabelecimentos de ensino superior, dentre os quais Direito, Engenharia e Medicina representavam 2/3 do total.
Epitácio Pessoa (presidente)	1920	Universidade do Rio de Janeiro

Washington Luís (presidente)	1927	Universidade de Minas Gerais
Armando de Sales Oliveira (governador – SP)	1934	Universidade de São Paulo (estadual).
Getúlio Vargas (presidente)	1935	Universidade do Distrito Federal (logo extinta).
	1937	Universidade de São Paulo (estadual) e Universidade do Rio de Janeiro (federal) são então reestruturadas no modelo da Universidade de São Paulo, representando um esforço para se consolidar um padrão universitário.

Fonte: Barbosa, Costa e Costa (2013).

Em 1931, no governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), após a criação do Ministério de Educação e Saúde, foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou até 1961. De acordo com Oliven (2002, p. 34), nesse estatuto, "a universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular". O mesmo estatuto também previa a oferta de três dentre os cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. Além disso, para a organização administrativa, a reitoria faria a conexão entre os cursos,

"por vínculos administrativos, mantendo, no entanto, a sua autonomia jurídica" (OLIVEN, 2002, p. 34).

Em 1934, a criação da Universidade de São Paulo representou um divisor de águas na história do sistema brasileiro de educação superior. Para sua criação, faculdades tradicionais e independentes foram reunidas, dando origem a uma nova: a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (como eixo central da universidade), com a assistência de professores pesquisadores europeus (OLIVEN, 2002).

No caso da Universidade de São Paulo, faz-se significativo citar três princípios básicos do seu projeto de criação: o núcleo universitário, surgido pela criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; a integração do ensino superior paulista; e a autonomia universitária plena para o exercício de atividades e funções. Desse modo, essa universidade, considerada liberal de inspiração inglesa e francesa, torna-se autônoma, livre, estatal, colegiada e departamentalizada, além de se colocar em oposição ao governo federal (SOUZA, 1996; CUNHA, 2010).

De acordo com Barbosa, Costa e Costa (2013), a partir de 1940, favorecidos por um processo de redemocratização do país, o ensino superior expandiu-se de forma inesperada, rompendo-se as barreiras. Nesse sentido, Oliven (2002, p. 37) confirma essa afirmação, quando destaca: "[...] durante a Nova República, foram criadas 22 universidades federais". Essa expansão constituiu-se no sistema federal de universidades públicas, isto é, uma universidade federal nas respectivas capitais de cada unidade da federação.

Em 1946, foi constituída a Universidade da Bahia, que incorporou a Escola de Cirurgia (1808), a Escola de Farmácia

(1832), a Escola de Odontologia (1864), a Academia de Belas Artes (1877), a Escola de Direito (1891), a Escola Politécnica (1896) e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (criada em 1941). Em 1950, essa universidade foi federalizada, transformando-se na UFBA (SAVIANI, 2010c).

Em 1961, com a publicação da Lei n° 4.024/1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional. Contudo, na prática, essa lei reforçou o modelo tradicional vigente no país, mesmo ao possibilitar alguma flexibilidade na implementação de instituições de ensino superior. Portanto, segundo Oliven (2002), não se alterou o modelo organizacional das cátedras vitalícias e isoladas, ou seja, as universidades ainda seriam compostas pela junção de escolas profissionais. Essa lei também manteve uma "maior preocupação com o ensino, sem focalizar o desenvolvimento da pesquisa" (OLIVEN, 2002, p. 37-38).

Por outro lado, para Cunha (2010), a promulgação da primeira LDB garantiu a plena equivalência dos cursos profissionais ao ensino secundário, assegurando oportunidades de escolarização e aumentando, assim, a demanda por cursos superiores, sendo respondida, principalmente, pelo governo federal. Assim sendo, para atender a essa demanda, a União criou novas faculdades em locais onde não existiam ou onde somente existiam instituições de ensino superior privadas; efetivou a gratuidade dos cursos superiores das instituições federais, mesmo com a legislação determinando a cobrança de taxas nos cursos públicos; e federalizou faculdades estaduais e privadas, que, posteriormente, foram reunidas em universidades.

Ainda em 1961, o governo cria a Universidade de Brasília (UnB), com a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília. Segundo Oliven (2002), a criação dessa universidade teve como principal objetivo o de desenvolver cultura e tecnologia nacionais referentes ao projeto desenvolvimentista da época. Além disso, essa instituição destaca-se por ser a primeira a não ter sido criada pela união de faculdades pré-existentes. Desse modo, a UnB apresentava uma estrutura "integrada, flexível e moderna e contrapunha-se à universidade segmentada em cursos profissionalizantes. Seguindo o modelo norte-americano, organizou-se na forma de fundação e os departamentos substituíram as cátedras" (OLIVEN, 2002, p. 38).

Nesse sentido, Fávero (2006) enfatiza a existência de um movimento pela modernização do ensino superior no Brasil, que atingiu seu ápice com a criação da UnB. Essa instituição, criada pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, "surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das instituições universitárias" (FÁVERO, 2006, p. 29), fundamentalmente, por suas finalidades e sua organização institucional.

Para tanto, com a implantação da Fundação Universidade de Brasília, em 1962, de acordo com Souza (1996, p. 55), "estava criada a mais moderna universidade brasileira, de inspiração no nacionalismo desenvolvista", proclamando-se como uma instituição de ensino superior capaz de formar cidadãos empenhados em buscar soluções democráticas para os diversos problemas que assolavam o povo brasileiro no seu desenvolvimento econômico e social.

Em 1964, com os militares no poder, as universidades passaram a sofrer ingerência direta por parte do governo federal, sendo afastada uma enorme quantidade de professores. Conforme Oliven (2002, p. 39), "foram criadas as Assessorias de Informação nas instituições federais de ensino superior, com a intenção de coibir as atividades de caráter 'subversivo', tanto de professores quanto de alunos".

Em 1968, ainda no período militar, a Lei da Reforma Universitária (Lei n° 5.540/1968) foi aprovada, criando os departamentos, o sistema de créditos, o vestibular classificatório, os cursos de curta duração, o ciclo básico dentre outras inovações. Além disso, a reforma estabeleceu a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores (OLIVEN, 2002).

Ainda segundo a autora, a Reforma Universitária de 1968 "possibilitou a profissionalização dos docentes e criou as condições propícias para o desenvolvimento tanto da pós-graduação como das atividades científicas no país" (OLIVEN, 2002, p. 39). Essa lei dirigia-se especialmente às IFES; contudo, atravessou as fronteiras do setor público, passando a afetar as instituições privadas, que procuravam se adaptar às determinações dessa reforma, particularmente por serem dependentes de incentivos do governo.

Para Sampaio (1991, p. 15-16), no entanto, a Reforma de 1968 "correspondia a uma versão conservadora do projeto proposto por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília, que incorporava muitas das novas ideias do movimento docente e estudantil", sendo considerada extensa e profunda.

Dentre as medidas relativas a essa reforma, destacam-se: a abolição das cátedras, instituindo os departamentos (como as unidades mínimas de ensino e pesquisa); a implantação do sistema de institutos básicos; a organização do currículo básico e de formação profissionalizante; a flexibilidade curricular; e o duplo sistema de organização, vertical (departamentos, unidades e reitoria) e horizontal (colegiados de curso) (SAMPAIO, 1991).

Logo após o ano de 1968, ocorreu a expansão do sistema privado, sendo criadas diversas faculdades isoladas no país, especialmente em regiões com maior demanda pelo aumento das vagas no ensino superior. Essa expansão "ocorreu com a aquiescência do governo e, no ano de 1980, mais da metade dos alunos de terceiro grau estava matriculada em estabelecimentos isolados de ensino superior, sendo 86% em faculdades privadas" (OLIVEN, 2002, p. 39-40).

Ainda nesse contexto, Sampaio (1991, p. 17) destaca que "a expansão de ensino superior que se inicia nos anos 60 e se intensifica ao longo da década de 70 é um fenômeno bastante conhecido". Sendo assim, em um período de vinte anos, o número de matrículas em estabelecimentos de ensino superior cresceu de 93.902 (em 1960) para 1.345.000 (em 1980), principalmente nas instituições privadas, que migraram de um percentual de matrículas de 44% para 63,3%, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Evolução das matrículas dos estabelecimentos públicos e privados de ensino superior do Brasil – período 1960 a 1980.

Ano	Total de Matrículas	% de Crescimento	Matrículas Instituições Privadas	% das Matrículas privadas sobre o total
1961	98.892	6	43.560	44,0
1962	107.299	9	43.275	40,3
1963	124.214	16	47.428	38,2
1964	142.386	15	54.721	38,4
1965	155.781	9	68.194	43,8
1966	180.109	16	81.667	45,3
1967	212.882	18	91.608	43,0
1968	278.295	31	124.496	44,7
1969	342.886	23	157.826	46,0
1970	425.478	24	214.865	50,5
1971	561.397	32	309.134	55,1
1972	688.382	23	409.971	59,6
1973	772.800	12	472.721	61,2
1974	937.593	21	596.565	63,6
1975	1.072.548	14	662.323	61,8
1976	1.044.472	--	648.862	62,1
1977	1.137.070	9	708.554	62,3
1978	1.267.559	11	779.592	61,5
1979	1.298.331	2	808.253	62,3
1980	1.345.000	4	852.000	63,3

Fonte: Levy (1986 apud SAMPAIO, 1991).

No ano de 1981, o país contabilizava 65 universidades, tendo 7 delas mais de 20.000 estudantes. Já as faculdades isoladas, nesse mesmo ano, excediam a 800, com 250 delas com menos de 300 estudantes. No entanto, esses estabelecimentos se dedicavam apenas ao ensino e às atividades de pesquisa. Desta forma, "o setor público foi o responsável pelo desenvolvimento da pós-graduação e das atividades de pesquisa e modernizou um segmento importante do sistema universitário brasileiro" (OLIVEN, 2002, p. 40).

Apesar desse processo histórico de reunião de faculdades isoladas pré-existentes, na maioria dos estados pensou-se em articular os campos do conhecimento em um verdadeiro espírito universitário e sua implicação com a pesquisa, extensão e ensino de nível superior no país. Em função disso, diversificaram-se as iniciativas de criação de universidades por parte dos estados e dos municípios, visando, principalmente, a interiorização do ensino superior. Nesse sentido, a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM)[2] esclarece que "a grande maioria dessas instituições encontra-se sediada em municípios-polo de desenvolvimento e estende suas ações a toda a região circunvizinha" (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 2013, p. 10-11).

2 A ABRUEM é uma entidade criada em 1991, que congrega 47 universidades públicas estaduais e municipais de 22 estados brasileiros, visando à integração, à valorização e à defesa de interesses comuns dessas universidades, por meio de ações conjuntas (Disponível em: http://www.abruem. org.br).

Por outro lado, as universidades federais atuam, predominantemente, nas capitais brasileiras e as instituições de ensino superior privadas concentram-se nas regiões Sul e Sudeste. Em outras palavras, a ABRUEM considera a atuação das universidades estaduais e municipais, como sendo a "interiorização do conhecimento, em praticamente todo o território nacional" (ABRUEM, 2013, p. 11).

De acordo com Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998), as universidades estaduais no Brasil encontram-se fora do campo de atuação do Ministério da Educação (MEC), compondo um segmento específico do ensino superior público, pois essas instituições são mantidas e fiscalizadas por órgãos dos seus respectivos Estados. Nesse sentido, "a interface desse segmento com os órgãos federais se dá esporadicamente, mediante pleitos de apoio financeiro adicional" (SAMPAIO; BALBACHESKY; PEÑALOZA, 1998, p. 4).

Ainda segundo Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998, p. 4), "a expansão ou diminuição do número de universidades estaduais está diretamente associada ao comportamento do segmento público federal", podendo-se, dessa forma, identificar três fases marcantes na trajetória dessas instituições.

A primeira fase seria a própria iniciativa de criação dessas universidades, por parte dos governos estaduais, em parceria com lideranças políticas, intelectuais e representantes da sociedade, que se estendeu do início do século XX (com a criação das Universidades do Paraná e de Manaus) até meados da década de 1940, antecipando-se, assim, à política federal para a criação de uma universidade

no Brasil. A segunda fase caracteriza-se tanto pelo fim das iniciativas de implantação de universidades no âmbito estadual, quanto pela diminuição no número dessas na sua totalidade, principalmente em função da federalização dessas instituições. Essa fase compreendeu o período da década de 1940 ao início dos anos 1960, sendo o período de federalização mais intenso entre os anos de 1960 e 1961. Em contraponto, a terceira fase caracterizou-se pelo crescimento no número de universidades estaduais, a partir do início na década de 1980, que foi acentuado na década de 1990.

A importância das Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais e municipais no Brasil pode ser destacada pelos dados do Censo da Educação Superior (CES) do ano de 2014. A Tabela 1 apresenta os dados das IES brasileiras, por categoria administrativa, demonstrando que, das 2.368 IES contabilizadas, 298 eram IES públicas, sendo 107 federais (36%), 118 estaduais (40%) e 73 municipais (24%). Portanto, as IES estaduais e municipais representam 64% das IES públicas no país.

Tabela 1 – Número de IES no Brasil por categoria administrativa em 2014.

<table>
<tr><th colspan="4">Categoria Administrativa</th></tr>
<tr><th colspan="3">Pública</th><th rowspan="2">Privada</th></tr>
<tr><th>Federal</th><th>Estadual</th><th>Municipal</th></tr>
<tr><td>107</td><td>118</td><td>73</td><td rowspan="2">2.070</td></tr>
<tr><td colspan="3">298</td></tr>
</table>

Fonte: Adaptada de INEP (2015).

Já a Tabela 2 apresenta dados das IES públicas brasileiras, de acordo com a organização acadêmica dessas instituições. Assim, o CES 2014 contabilizou das 298 IES públicas: 111 Universidades, 11 Centros Universitários, 136 Faculdades, 40 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET).

Tabela 2 – Número de IES públicas no Brasil por organização acadêmica em 2014.

Organização Acadêmica	Quantidade
Universidades	111
Centros Universitários	11
Faculdades	136
IF e CEFET	40
Total	**298**

Fonte: Adaptada de INEP (2015).

Portanto, essas IES estaduais e municipais têm sua importância no cenário da educação superior brasileira, marcada, principalmente, pela interiorização do ensino. Além disso, cabe destacar, apesar do número ainda expressivo de faculdades isoladas (136) no Brasil, que a quantidade de universidades públicas (111) cresceu bastante nos últimos anos, pois, no ano de 2003, eram apenas 79 instituições (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015).

As Universidades Estaduais da Bahia (UEBA)

A compreensão do fenômeno da inserção das universidades baianas corresponde ao mesmo contexto nacional. Isso significa que houve não só a existência de um conflito entre atividade universitária e atividade de ensino superior, como também a ausência de oferta federal para além da capital do Estado até o início do século XXI. Consequentemente, o estado da Bahia assumiu essa oferta e instituiu a atividade universitária, pautada na tríade ensino/pesquisa/extensão, realizando, com a mesma aridez que se processam e se (des)conhecem os pressupostos, a efetivação da gestão universitária.

Sendo assim, a criação das UEBA também se efetivou "pelo critério tradicional de reunião de faculdades isoladas" (BOAVENTURA, 2009, p. 57), com exceção da UEFS, que surgiu estruturada em departamentos e sob a forma de fundação no ano de 1970, absorvendo a Faculdade Estadual de Educação de Feira de Santana, existente desde 1968.

As UEBA, que também compõem a ABRUEM, são as instituições responsáveis por manter e ampliar a oferta pública de ensino superior nas regiões interioranas do estado da Bahia. Além disso, por um bom tempo, essas universidades atuaram isoladas no interior baiano sem a participação do governo federal nesse setor (FIALHO, 2011).

A atuação isolada das UEBA no interior baiano deu-se desde o seu surgimento até o início do século XXI. Esse fato, denominado por Fialho (2011, p. 9) como "exemplo

antológico", é confirmado quando a autora destaca: "foram cerca de 60 anos com uma única universidade federal (de 1946, com a UFBA, a 2002 e 2005, com a criação da UNIVASF e UFRB, respectivamente)". Entretanto, o acesso à educação superior em outros estados foi ampliado pela rede federal.

Cabe lembrar que, somente em 1970, a Escola Agrícola da Bahia, no município de Cruz das Almas (BA), passou a receber a denominação de Escola de Agronomia da UFBA, com a incorporação àquela instituição. Porém, em 2006, essa Escola foi incorporada à recém-criada UFRB (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA, 2016).

Por conseguinte, é possível destacar o papel estratégico para o desenvolvimento regional e local das UEBA, pois essas universidades estão presentes em diversos municípios do interior baiano (Figura 2). Essas instituições cresceram de forma significativa desde sua criação, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, e se configuram como referência no estado baiano e nacionalmente (FIALHO, 2012).
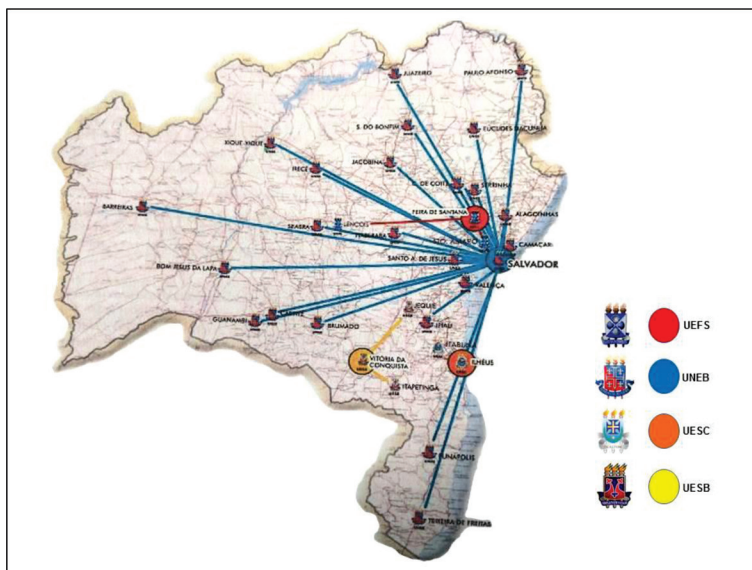
Figura 2 – Distribuição geográfica das UEBA[3].
Fonte: Costa e Miranda (2011), com adaptações.

Nesse sentido, o texto da Lei nº 13.466, de 22 de dezembro de 2015 – que revogou a antiga Lei nº 7.176, de 10 de setembro de 1997 –, dispõe sobre a organização e o funcionamento das UEBA, definindo a finalidade dessas instituições, além de deixar claro a sua importância para o

3 O *Campus* Avançado de Santo Amaro, pertencente à UEFS, funcionou de 1997 a 2015, quando foi desativado. O prédio onde funcionava o *campus*, o Solar do Biju, foi devolvido à Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (SECULT-BA), sendo, por sua vez, cedido à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) para implantação do Núcleo de Estudos de Mineração (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA, 2015).

desenvolvimento humano, socioeconômico e regional da Bahia. Dessa forma, descreve no seu artigo 3º:

> As Universidades Estaduais da Bahia têm por finalidade desenvolver a Educação Superior de forma harmônica e planejada, promovendo a formação humana e aperfeiçoamento acadêmico, científico, tecnológico, artístico e cultural, o ensino, a pesquisa e extensão, de modo indissociável, voltada para as questões do desenvolvimento humano e socioeconômico, em consonância com as peculiaridades regionais. (BAHIA, 2015b).

Assim sendo, Barbosa (2013) enfatiza a importância da atuação das UEBA para o estado da Bahia, afirmando que, por conta da presença dessas universidades, já podem ser encontradas especialidades profissionais em várias regiões do estado, que antes só poderiam ser identificadas na capital baiana. Ainda segundo esse autor, a presença das UEBA alterou "a configuração da divisão territorial do trabalho e contribuiu com o novo padrão de acumulação capitalista, dispersando a atividade econômica no território" (BARBOSA, 2013, p. 25).

Para Barbosa (2013), pesa, a favor das UEBA, o fato de as mesmas terem sido as instituições responsáveis pela dispersão da oferta pública de ensino superior no estado da Bahia, "apoiadas pela forma de assentamento espacial, a multicampia, marcando presença em municípios pobres que, pela lógica empresarial, não são atraentes para os negócios educacionais" (BARBOSA, 2013, p. 110).

Ademais, sob o aspecto da dimensão econômica, em seu estudo exploratório de natureza quantitativa, Barbosa (2013, p. 111) elaborou um "indicador multidimensional de desenvolvimento dos municípios baianos", denominado "potencial de desenvolvimento do município", considerando o mercado de trabalho voltado para as pessoas formadas com nível superior, sendo essa a categoria que mais influenciou o indicador elaborado. Com efeito, observou-se uma forte associação entre o elevado potencial de desenvolvimento e a presença dessas instituições nos municípios, concluindo, assim, que há "evidências estatísticas de que a presença de uma instituição de ensino superior estadual exerce impacto sobre o potencial de desenvolvimento local" (BARBOSA, 2013, p. 112).

De outro modo, a presença de uma universidade estadual, a exemplo da UNEB, que, pela sua capilaridade no interior baiano, bem como pela dispersão territorial de seus egressos licenciados, "contribui com a formação de quadros para os sistemas locais de ensino, na medida em que seus egressos licenciados estão predominantemente ocupando funções docentes na etapa de ensino fundamental em instituições educacionais" (BARBOSA, 2016, p. 104).

Nesse contexto, para o melhor entendimento da importância das UEBA, é necessário caracterizar a origem e formação dessas instituições. Para isso, destaca-se, a seguir, um breve histórico sobre a origem e formação dessas universidades.

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

A UEFS, como a primeira universidade estadual criada pelo governo da Bahia, é uma autarquia autorizada a funcionar pelo Decreto Federal nº 77.496, de 27 de abril de 1976, e reconhecida pela Portaria Ministerial nº 874, de 19 de dezembro de 1986, com base no Parecer do Conselho Federal de Educação nº 660/86 (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2013a).

Segundo Boaventura (2009, p. 60), os argumentos que justificaram a criação da UEFS estão estritamente ligados à Feira de Santana, pois essa cidade "era, como ainda é, o segundo polo de desenvolvimento do Estado; um dos maiores centros rodoviários do Nordeste do Brasil; o maior centro comercial e industrial do interior do Estado". Além disso, a cidade ainda possui "como área de influência 94 municípios, situados no vale do rio Paraguaçu com destaque para o seu afluente, o rio Jacuípe" (BOAVENTURA, 2009, p. 60).

Segundo Santos (2008, 2011), o município de Feira de Santana, desde a década de 1950, já era o mais populoso do interior do estado. Conforme dados estatísticos daquela época, a expansão populacional na cidade tinha taxa de crescimento de mais de 9%. O decênio 1960-1970 apresentou também uma grande expansão populacional, em que a zona urbana do município alcançou 70,6% da população total, decorrente de migrações advindas da zona rural e de outros municípios e estados do nordeste brasileiro.

Essa movimentação populacional era facilitada, principalmente, pela posição geográfica da cidade, assumindo-se como o principal anel rodoviário do estado, que interliga a capital com a maioria dos municípios do interior baiano e diversas regiões do Brasil, propiciando, também, a expansão de diferentes setores da economia (SANTOS, 2008, 2011). Havia também, naquela época, um projeto de desenvolvimento industrial para o município de Feira de Santana, que tinha como função "complementar a produção industrial da Região Metropolitana de Salvador, na lógica de expansão do capitalismo internacional no Brasil combinado com os tradicionais centros produtores existentes" (SANTOS, 2008, p. 3-4).

Ademais, em meados da década de 1960, as transformações ocorridas no panorama político-econômico brasileiro também ecoaram no cotidiano e nas relações sociais do povo feirense, aumentando as demandas de diferentes grupos e classes. Com o crescimento da economia e a franca expansão do município, atraía-se um grande número de profissionais liberais recém-formados. Desse modo, "intelectuais que exerciam atividades liberais na cidade, a vislumbravam como espaço apropriado do ponto de vista socioeconômico e cultural em condições para se implantar uma instituição de ensino superior" (SANTOS, 2008, p. 4).

Não havia uma unanimidade em relação à ideia de implantação de curso superior em Feira de Santana, coexistindo quatro tendências diferentes: uma sobre a implantação de uma Faculdade de Filosofia; uma com

foco na interiorização da Medicina e implantação de uma Faculdade; a terceira tendência englobava as duas anteriores; e uma quarta, para implantação da Faculdade Estadual de Educação de Feira de Santana. Essa implantação acabou por se concretizar em 1968, com a oferta do curso de Licenciatura Curta em Letras, privilegiando a formação de professores e apresentando-se como uma antecipação do governo do estado ao atendimento às demandas sociais por ensino superior no interior baiano (SANTOS, 2008, 2011).

Em 26 de novembro de 1969, intelectuais e representantes políticos da cidade, em audiência com o governador do estado da época, Luiz Viana, foram pleitear uma faculdade de Medicina e reivindicar uma universidade para Feira de Santana, obtendo concordância e êxito. Sendo assim, em 29 de novembro de 1969, publicou-se o Decreto Estadual n° 21.583/1969, dispondo sobre a instalação da Fundação Universidade de Feira de Santana (FUFS). Nesse contexto, a UEFS foi criada pela Lei Federal nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e pela Lei Estadual nº 2.784, de 24 de janeiro de 1970, que autorizou o poder executivo a criar e manter a FUFS (SANTOS, 2008, 2011).

Com a criação da FUFS, instalou-se o segundo curso da Faculdade de Educação, o de Licenciatura Curta em Estudos Sociais, incorporando-se à recém-criada universidade. Em 1975, encaminhou-se pedido de autorização de funcionamento da UEFS ao Conselho Estadual de Educação (CEE) e, posteriormente, ao Conselho Federal de Educação (CFE), que o aprovou em 26 de janeiro de 1976 (SANTOS, 2008, 2011).

A partir de sua autorização, a universidade foi instalada em 31 de maio de 1976, com os seguintes cursos: Licenciatura

de 1º e 2º graus em Letras (com habilitação em Inglês e Francês); Licenciatura Plena em Ciências (com habilitação em Matemática e em Biologia) e em Ciências do 1º grau; Licenciatura Plena em Estudos Sociais (com habilitação em Educação Moral e Cívica e em Estudos Sociais do 1º grau); além dos cursos de Enfermagem, Engenharia de Operações (Construção Civil), Administração, Economia e Ciências Contábeis (UEFS, 2013a).

No ano de 2013, a instituição disponibilizou 1.820 vagas para 28 cursos de graduação da oferta regular, por meio de dois processos seletivos de acesso ao ensino superior (vestibular), sendo que, no total, concorreram 23.978 candidatos ao preenchimento dessas vagas. A instituição contava com 15 programas de pós-graduação *stricto sensu* (três deles com Mestrado e Doutorado), perfazendo-se 18 cursos ofertados regularmente e integrados ao sistema nacional de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Contava, ainda, com 140 grupos de pesquisa e 596 projetos de pesquisa cadastrados (296 projetos com financiamento externo). A extensão apresentou 245 ações extensionistas, entre programas, projetos, cursos e eventos (UEFS, 2013b).

A UEFS, apesar de sua estrutura *unicampus*, com sede na cidade de Feira de Santana, atualmente possui o *Campus* Avançado da Chapada Diamantina, no município de Lençóis (BA), que funciona como uma extensão física, acadêmica e administrativa da instituição, visando contemplar essa região onde está inserido. Essa extensão física teve seu processo de implantação iniciado pela Resolução do Conselho de Administração (CONSAD) nº 05/1998 e tem sede em um prédio denominado Casarão de Lençóis.

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

A segunda universidade estadual criada foi a UESB. Essa instituição *multicampi*, localizada na região sudoeste da Bahia, conta com unidades em três municípios: Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga. Essa universidade foi criada pela Lei Delegada nº 12, de 30 de dezembro de 1980, e autorizada pelo Decreto Federal nº 94.250, de 22 de abril de 1987 (MIRANDA, 2013).

A UESB surgiu a partir da Faculdade de Formação de Professores de Vitória da Conquista, criada pelo Decreto Federal nº 21.363, de 30 de julho de 1969, e pela Faculdade de Formação de Professores de Jequié, criada pela Lei Estadual nº 2.852, de 9 de novembro de 1970. Com a criação da Fundação Educacional do Sudoeste, instituída pelo Decreto Estadual nº 27.450, de 12 de agosto de 1980, foi iniciado o processo de implantação da universidade no sudoeste baiano e incorporados ao patrimônio os bens e direitos pertencentes às faculdades existentes em Vitória da Conquista e Jequié. Essa Fundação foi substituída pela Autarquia Universidade do Sudoeste, mediante Lei Delegada nº 12/1980. Seis anos após o início do funcionamento da Autarquia, a instituição foi autorizada a funcionar como universidade, em sistema *multicampi* (MIRANDA, 2013).

De acordo com Boaventura (2009, p. 64), "repetiu-se o mesmo processo de reuniões locais que gestou em boa parte a UEFS, com a participação de representantes dos organismos estaduais sediados em Salvador". Nesse sentido, ainda segundo o autor, a direção da autarquia, juntamente

com esses organismos estaduais, encaminhava gestões, iniciando o processo de autorização de funcionamento, com uma preocupação primordial na regularização dos cursos e faculdades existentes.

Na fase de implantação da UESB, a instituição contava com os cursos de: Estudos Sociais, Letras Vernáculas, Matemática, Física, Química, Biologia, Enfermagem, Zootecnia, Agronomia e Administração, que se encontravam distribuídos pelos três *campi*. Sendo que, no ano de 1987, essa universidade já mantinha em seus diversos cursos, aproximadamente, 1.576 estudantes (BOAVENTURA, 2009).

Cabe frisar que a região sudoeste do estado da Bahia compreende 39 municípios e uma área que corresponde a 7,5% do território baiano, além de integrar parte de três territórios de identidade: Vitória da Conquista; Itapetinga e Médio Rio das Contas. A UESB tem sede em Vitória da Conquista, que é distante 510 km da capital (MIRANDA, 2013).

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

A terceira universidade estadual criada foi a UNEB, que tem como seu núcleo embrionário o Centro de Educação Técnica da Bahia (CETEBA). Este Centro foi transformado em Fundação Centro de Educação Técnica da Bahia, em 10 de abril de 1974, mantendo-se a sigla CETEBA. Essa Fundação funcionou até a publicação da Lei Delegada nº 12, de 3 de dezembro de 1980, que extinguiu o CETEBA e

criou uma Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia (SESEB-BA). Essa Superintendência, que tinha o status de Autarquia Estadual, passou a congregar e integrar as seguintes unidades: o CETEBA; a Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco; as Faculdades de Formação de Professores de Alagoinhas, de Jacobina e de Santo Antônio de Jesus; e as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras de Caetité e de Juazeiro (MIRANDA, 2013).

Somente em 1º de junho de 1983, com o advento da Lei Delegada nº 66, a SESEB foi extinta, criando-se a Universidade do Estado da Bahia, composta pelas unidades vinculadas àquela autarquia. O funcionamento da UNEB foi autorizado pelo Decreto Presidencial nº 92.937, de 17 de julho de 1986, que a caracterizou como uma instituição de ensino superior “mantida pela Autarquia Universidade do Estado da Bahia, em regime especial e em sistema *multicampi* de funcionamento, vinculada à então Secretaria da Educação e Cultura do Estado da Bahia” (MIRANDA, 2013, p. 131).

Nos primeiros anos de criação da UNEB, houve a expansão dessa instituição com a incorporação: em 1986, da Faculdade de Educação Superior em Senhor do Bonfim (*Campus* VII), do Centro de Ensino Superior de Paulo Afonso (*Campus* VIII) e do Centro de Ensino Superior de Barreiras (*Campus* IX); em 1987, da Faculdade de Educação Teixeira de Freitas (*Campus* X); em 1988, da Faculdade de Educação de Serrinha (*Campus* XI); em 1991, da Faculdade de Educação de Guanambi (*Campus* XII) e do Centro de Ensino Superior Itaberaba (*Campus* XIII); em 1992, do Centro de Ensino Superior de Conceição do Coité (*Campus* XIV); e no ano de 1997, do Centro de Ensino Superior de Valença (*Campus* XV) (UNEB, 2009).

Posteriormente, em 2000, constituíram-se os *campi*: *Campus* XVI, em Irecê; *Campus* XVII, em Bom Jesus da Lapa; *Campus* XVIII, em Eunápolis; e *Campus* XIX, em Camaçari. No ano de 2001, foram criados os *campi*: *Campus* XX, em Brumado, e o *Campus* XXI, em Ipiaú. Além desses, também foram criados, em 2002, os *campi* de Euclides da Cunha (*Campus* XXII), Seabra (*Campus* XXIII) e Xique-Xique (*Campus* XXIV) (UNEB, 2009).

Para Boaventura (2009, p. 22), coerente com a pretensão de interiorizar a educação superior, "a UNEB se estendeu por todo o território baiano, do Nordeste, Paulo Afonso e Juazeiro, ao extremo Sul da Bahia, Teixeira de Freitas e Eunápolis, do Oeste Baiano, Barreiras, a Salvador".

A UNEB tem sede em Salvador e jurisdição em todo o estado. Sua estrutura *multicampi* agrega 29 departamentos, localizados em 24 centros regionais de médio e grande porte (MIRANDA, 2013). Atualmente, a instituição configura-se como uma das maiores universidades *multicampi* do país, pois abrange diversas áreas de grande influência geoeconômica do território baiano, ofertando 123 cursos presenciais de graduação (19.647 estudantes matriculados) em variadas áreas do conhecimento e 13 programas de pós-graduação, beneficiando grande número de estudantes do interior baiano (BAHIA, 2013).

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)

A quarta e última universidade estadual criada foi a UESC, que tem sua origem a partir de faculdades isoladas

(Faculdade Direito de Ilhéus e Faculdade de Filosofia e de Ciências Econômicas de Itabuna) criadas na década de 1960. No ano de 1972, em função de iniciativas de lideranças regionais e da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), essas faculdades se congregaram, formando a Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna (FESPI) (MIRANDA, 2013).

A FESPI, mantida por uma fundação de natureza privada, teve suas faculdades reunidas em um *campus*, no município de Ilhéus, em função do Parecer CFE nº 163/1974. Contudo, por meio da Lei nº 6.344, de 6 de dezembro de 1991, o governo do estado incorporou a FESPI à educação superior pública da Bahia, intencionada por essa instituição estar situada numa região de agropecuária, possuindo em seu patrimônio três fazendas, que funcionavam como estações experimentais (MIRANDA, 2013).

De acordo com Boaventura (2009, p. 74), no início do ano de 1987, com o estabelecimento de uma crise econômica, "apresentou-se como alternativa de solução a federalização ou a estadualização. Em face das dificuldades para a federalização, foi trabalhada a estadualização que só se efetivou em 1991". Desse modo, o governo estadual assumia os ônus financeiros da manutenção da FESPI, que oferecia àquela época os cursos de: Direito, Licenciatura em Ciências, Filosofia, Letras, Pedagogia, Estudos Sociais, Administração, Ciências Econômicas e Enfermagem (BOAVENTURA, 2009).

A UESC encontra-se localizada na região sul da Bahia e compreende o território de identidade baiano do litoral sul, que abrange sub-regiões, como: o Baixo-Sul (com 11 municípios), Sul (com 42 municípios) e Extremo Sul (com 21 municípios) (MIRANDA, 2013).

POLÍTICA PÚBLICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta seção trata da política pública para a educação superior no Brasil, destacando os conceitos de política e de políticas públicas, além de caracterizar a inserção na área educacional do país.

Cabe destacar o notório interesse e destaque que as políticas públicas têm tido no contexto sociopolítico e econômico atual do Brasil, sendo cada vez mais constante a inquietude sobre essas referidas políticas, com o intuito de compreendê-las e aperfeiçoá-las, principalmente em relação ao seu processo de elaboração (CAVALCANTI, 2012).

Conceito de política

Inicialmente, é necessário compreender a origem do termo política. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), essa palavra deriva ou origina-se do termo *pólis*[4]

4 Segundo Bobbio (2000, p. 949), *pólis* refere-se a uma "cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e por uma assembleia de cidadãos (*politai*)".

(*politikós*), quando este se refere à cidade-estado grega. Logo, relaciona-se ao urbano, civil, público e, de outra maneira, ao que é sociável e social, ou seja, que vive em sociedade. Ademais, esse termo expandiu-se com um significado, mais comum, de arte ou ciência do governo, influenciado sobremaneira pela obra de Aristóteles, intitulada *Política*. Essa obra foi considerada "o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 954).

Por outro lado, no período moderno, o termo política passou a ser substituído por locuções como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política" e "filosofia política"; assim, perdeu o significado originário. Nesse sentido, o termo começou a ser mais utilizado, quando passou a expressar, conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 954), "a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado".

Ainda de acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o Estado passou a ser entendido como sujeito, particularmente quando diz respeito à ação de ordenar ou de proibir ato ou situação específica, ocasionando efeitos para toda a sociedade. Em outras palavras, significa entender o Estado como exercício da soberania para um determinado território ou como ato de legislar por meio de normas vinculadoras a todos, recolhendo e repassando recursos de uma área para outra da sociedade.

De outro modo, quando a palavra *pólis* passou a ser considerada como objeto que se relaciona à esfera da

política, esse termo passou a ser entendido como ações, isto é, "como a conquista, a manutenção, a defesa, a ampliação, o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal, etc." (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 955).

Nesse ínterim, o conceito de política pode estar estreitamente ligado ao de poder, quando é compreendido "como forma de atividade ou de práxis humana" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 955). Sob outro ponto de vista, Cavalcanti (2012, p. 20-21) destaca que a palavra política pode se referir, em relação aos fenômenos das ações do Estado, "desde a luta de poder entre partidos políticos até um programa de ação do governo".

Dessa forma, Rua (2009, p. 20) sintetiza os conceitos supracitados, definindo política como um "conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos". Essa definição sofreu influência das ideias de Schmitter (1965), que exigia duas condições para que um ato social fosse considerado político: a existência de embate (ou antagonismo de interesses) e a ideia de que esse conflito estivesse atrelado a um requisito de integração ou de cooperação entre os atores antagônicos.

Conforme Schmitter (1965), a política ainda pode ser definida por quatro dimensões de abordagem: as instituições (compreendendo o Estado ou governo, ou seja, onde participam e atuam os seus agentes); os recursos (compreendendo os meios utilizados por esses agentes, ou seja, o poder, a influência ou a autoridade); o processo (compreendendo a formulação dessas decisões sobre o comportamento coletivo, ou seja, a atividade primordial pela

qual se dedicam os seus agentes); e a função (compreendendo o aspecto das consequências para a sociedade, com uma solução pacífica para resolução de conflitos).

Nesse contexto, o termo política, no âmbito público, pode ser considerado como a ação desenvolvida por um determinado governo. Já no âmbito da iniciativa privada, esse termo pode se referir ou ser acolhido como plano ou planejamento (CAVALCANTI, 2012). Assim, tem-se uma diversidade imensa de conceitos relativos a esse termo, apresentando variados significados, com diversos aspectos dependendo da associação com seus fenômenos, ações e/ou intenções empregadas para sua definição. Para Cavalcanti (2012), um exemplo dessa diversidade é o significado de política na língua portuguesa, podendo ser tratado como sinônimo do termo lei.

Ademais, na língua espanhola, o termo política refere-se ao meio de como se atingir determinados fins. Além disso, esse termo é entendido como um conjunto de normas que incidem em uma área de atuação específica, ou seja, como sinônimo das principais decisões deliberadas por um governo; dessa forma, diz respeito à política pública (SUBIRATS, 1994 apud CAVALCANTI, 2012).

Ainda sobre o aspecto da língua espanhola, "uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou 'não-ação'), mais do que decisões ou ações específicas", conforme Heclo (apud DAGNINO et al., 2002, p. 2). Nessa mesma perspectiva, Bachrach e Baratz (apud CAVALCANTI, 2012, p. 36) abordam "la no consideración de la possibilidad de decidir"; em outras palavras, refere-se à não tomada de decisão.

Já na perspectiva da língua inglesa, Cavalcanti (2012) destaca o termo política, designando termos específicos (*polity*, *politics* e *policy*) acerca de aspectos ou dimensões relacionadas. Assim sendo, os termos *polity* e *politics* são entendidos como aspectos do vocábulo *policy*. Dessa maneira, "quando se fala de *policy* estamos versando sobre *public policy*" (CAVALCANTI, 2012, p. 22), quando esse termo se refere ao objeto no âmbito do poder público.

Nesse contexto, Frey (2000) considera que o termo *polity* é empregado para designar as instituições políticas numa dimensão institucional, ou seja, quando se refere à norma do sistema político, limitado ao campo jurídico. Já o termo *politics* é empregado para denominar os processos políticos numa dimensão processual, isto é, quando se refere à estrutura institucional em um meio de conflito constante, com exigência de objetivos, conteúdos e decisões. No caso de *policy,* este termo é empregado designando conteúdos da política numa dimensão material; em outras palavras, quando se refere a conteúdos tangíveis – programas políticos, problemas técnicos — e ao teor de decisões políticas.

Ainda nesse sentido, Easton (apud Dagnino et al., 2002) destacou a política, no sentido de *policy*, como uma uma teia de decisões que alocam valor. Particularmente, Jenkins (apud Dagnino et al., 2002, p. 2) considerou política como um "conjunto de decisões interrelacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada". Já Wildavsky (apud Dagnino *et al.,* 2002) abordou o termo política referindo-se não só a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

Cavalcanti (2012, p. 29) sintetiza diversas definições e especificidades linguísticas para a palavra política:

> [...] no sentido de *polity* é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. Já a palavra política no sentido de *politics* é um conjunto de procedimento formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e as políticas públicas no sentido de *public policy* podem ser "outputs", da atividade *politics* e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de valores (políticos, ideológicos, filosóficos etc.).

Enfim, essa vasta diversidade de conceitos sobre o termo política também se expande para a compreensão de políticas públicas, tema da subseção seguinte, onde serão abordados os conceitos e as definições encontrados na bibliografia estudada.

Conceito de política pública

Em princípio, considera-se as políticas como públicas quando envolvem recursos geridos pelo poder público — mesmo que sejam implementadas por organizações do

setor privado ou não governamental —, isto é, quando são efetuadas em nome do "público", decorrentes da atuação de um determinado governo (CAVALCANTI, 2012).

Nesse sentido, Rua (2009) destaca que as políticas públicas não podem ser consideradas como privadas, mesmo que elas possam recair sobre o setor privado, como a família, o mercado, a religião etc. Do mesmo modo, as entidades privadas podem colaborar com a formulação e/ou implementação de políticas públicas, pois se encontram amparadas em decisões públicas, ou seja, tomadas por agentes governamentais e apoiadas no poder imperativo.

Dessa maneira, "toda e qualquer política concretizada pelo Estado é considerada pública, pois de alguma forma se relaciona com o poder público e seus recursos, sejam eles quais forem" (CAVALCANTI, 2012, p. 31). Portanto, a política pública concebe ações a serem ou não realizadas por um determinado governo, que independem da atuação de grupos específicos da sociedade, a exemplo dos sindicatos e dos movimentos sociais.

Outrossim, de acordo com Souza (2006), quatro pensadores são considerados os fundadores do ramo das políticas públicas, a saber: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Primeiramente, na década de 1930, Lasswell adotou a expressão *policy analysis* (análise de política pública), estabelecendo um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo, conciliando, assim, a produção acadêmica com o empirismo dos governos.

Simon, por sua vez, foi quem introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, ou melhor,

decisores públicos ou formuladores políticos. Essa racionalidade é sempre limitada por deficiências (informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse etc.) e potencializada por regras e incentivos (ajuste e modelagem do comportamento dos atores na proposição dos resultados) até um patamar específico, que impede, inclusive, a maximização dos interesses próprios (SOUZA, 2006).

Ainda segundo Souza (2006), Lindblom destacou a ênfase no racionalismo de Harold Lasswell e Herbert Simon, agregando outras variáveis (relações de poder, integração entre fases do processo decisório, entre outras) para a formulação e análise das políticas públicas, além de outras questões, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Já Easton considerou a política pública como uma vinculação entre formulação, resultados e ambiente, ou seja, como um sistema. Logo, as políticas públicas receberiam *inputs* (demandas, ideias e sugestões) dos partidos, da mídia e de grupos de interesse, que influenciariam *outputs* (resultados e efeitos). Ademais, Cavalcanti (2012, p. 43) aborda que Easton conceituou políticas públicas "como uma série de decisões e ações que distribuem imperativamente os valores em uma sociedade".

Portanto, são variados os conceitos e definições sobre políticas públicas, sendo que muitos deles apresentam-se amplos e genéricos. Nesse sentido, o Quadro 3 apresenta alguns desses conceitos e definições de outros pensadores da área de políticas públicas:

Quadro 3 – Alguns conceitos e definições sobre políticas públicas.

Autor	Conceito/Definição
Thomas Dye (1976, 1984)	É tudo aquilo que o governo decide fazer e não fazer.
Laurence Lynn (1980)	Conjunto de ações governamentais que produzirão efeitos específicos.
Garry Brewer e Peter De Leon (1983)	As decisões mais importantes de uma sociedade, ações apoiadas sobre uma ampla aprovação e/ou a ameaça de sanção.
Guy Peters (1986)	É a somatória das atividades governamentais, que direta ou indiretamente (por delegação), agem e influenciam na vida dos cidadãos.
James Anderson (1990)	Sequência deliberada de ações desenvolvidas por órgãos governamentais e os seus funcionários para resoluções de questões que os afetam.
Ives Meny e Jean-Claude Thoenig (1992)	Um programa de ação governamental em determinados setores da sociedade ou em território específico.
Lawrence Mead (1995)	Campo de análise da política que estuda o governo sob a ótica de relevantes questionamentos acerca do setor público.
Edith Michel (2002)	Decisões que visam à distribuição de determinados bens ou recursos, podendo afetar ou privilegiar certos indivíduos e grupos.

Fonte: Trabada (2003), Souza (2006), Agudelo (2011) e Cavalcanti (2012).

Cabe destacar em relação às políticas públicas que, de acordo com Souza (2006, p. 24), "a definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises

sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz".

Nesse contexto, Rua (2009) aborda um conceito de políticas públicas que se baseia nas ideias de David Easton, destacando as *policies* como *outputs*, ou seja, resultantes da atividade política (*politics*), uma vez que compreende "o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos" (RUA, 2009, p. 19). Dessa forma, as políticas públicas, num sistema político, são resultantes do processamento de *inputs* oriundos do ambiente e de frequentes *withinputs* (demandas) procedentes do interior do sistema.

Rua (2009) ainda esclarece que os *inputs* compreendem forças que influenciam o sistema político, em um ambiente considerado como "qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político". Já os *outputs* do sistema político são as alocações imperativas de valores do sistema, que podem ser expressas como decisões e políticas públicas. Assim, o sistema político receberia os *inputs* em forma de demandas e apoios aflorados a partir da intervenção de agentes ou grupos políticos, que influenciariam o conteúdo da política pública como reação às condições ambientais.

Uma política pública frequentemente compreende mais do que uma decisão, exigindo ações definidas para concretizar decisões tomadas. Entretanto, uma decisão política abrange uma opção dentre uma série de possibilidades, envolvendo prioridades e preferências dos atores políticos, que demonstram uma oportuna harmonização entre meios disponibilizados e resultados desejados. Em suma, apesar

de a política pública resultar em uma decisão política, nem sempre se constitui como tal (RUA, 2009).

De outra maneira, Saravia (2006, p. 28-29) compreende as políticas públicas como "um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade". Portanto, essas políticas seriam estratégias direcionadas a determinados resultados desejáveis por diversos atores políticos ou grupos participantes do processo de decisão.

Já segundo Reis (2010, p. 1), a política pública é "todo conjunto sistemático de ações e procedimentos interrelacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com o propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico". Logo, pode-se ter uma política pública, a priori, para qualquer área que uma autoridade governamental procure ocupar-se publicamente.

Cabe lembrar que a figura do Estado também é muito importante para o entendimento das políticas públicas. De acordo com Serafim e Dias (2012, p. 124), "a forma com que se entende uma política pública está diretamente relacionada com a percepção que se tem do Estado". Neste cenário, a política pública é, comumente, entendida como uma ação ou conjunto de ações em que o Estado interfere na realidade, objetivando enfrentar um determinado problema.

Nesse aspecto, para Boneti (2012, p. 27), as políticas públicas podem ser entendidas como "a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou uma mera regulamentação administrativa".

Além disso, ainda dentro do contexto social da coletividade, Boneti (2012) aborda que a política pública seja resultante do jogo de forças e relações de poder entre grupos econômicos e políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil, determinando atribuições ao Estado para o devido direcionamento e/ou redirecionamento de ações de intervenção pública.

Segundo Bachrach e Baratz (2011, p. 149), existe uma face invisível do poder (indivíduos ou grupos) com a capacidade "de controlar ou manipular os valores sociais e políticos (isto é, de 'mobilizar vieses'), impedindo que temas potencialmente perigosos para seus interesses e perspectivas sejam objeto de discussão e deliberação pública".

De acordo com Rua (2009, p. 72), "quando um estado de coisas persiste, resistindo às provocações ao debate público, configura-se o que Bachrach e Baratz (apud DAGNINO et al., 2002) conceituam como 'não decisão'". Cabe frisar que esse processo de "não decisão" não significa ausência de decisão sobre um determinado item da agenda política; pelo contrário, é o resultado de um travamento do processo decisório, presente no fluxo do sistema político, ocasionado por diversos motivos. Dessa forma, temas específicos que sejam contrários a valores da sociedade ou que ameacem fortes interesses, acabam por enfrentar barreiras e dificuldades, com grau variado de intensidade, para sua transformação em um problema político e possível de inclusão na agenda de governo (RUA, 2009).

Nesse cenário, faz-se necessário discutir, então, o processo de "não ação", de "não decisão" ou de "não tomada de decisão" como política pública, que é apontado

por diversos autores, como Bachrach e Baratz (apud CAVALCANTI, 2012); Heclo (apud DAGNINO et al., 2002); e Dye (apud SOUZA, 2006). Além deles, de modo similar, Michel (apud CAVALCANTI, 2012) aborda as políticas públicas definindo-as como sendo decisões de não agir (ações simbólicas) ou decisões concretas (ações materiais) conduzidas por autoridades públicas.

Colaborando com essa abordagem sobre processo de "não ação" ou "não decisão" ou de "não tomada de decisão", Souza (2006, p. 24) salienta que "há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública".

Por fim, baseada nas diversas definições, Cavalcanti (2012, p. 41) resume a política pública, como sendo "um curso de inação ou ação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema que é expresso no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo".

Em outras palavras, Cavalcanti (2012) esclarece:

> A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por gestores públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos. (CAVALCANTI, 2012, p. 41).

Ademais, de acordo com Saravia (2006), as políticas públicas têm como característica os seguintes componentes: caráter institucional, quando é elaborada ou decidida por autoridade (legalmente constituída e coletivamente vinculante); caráter decisório, pois compreende um conjunto ou uma sequência de decisões relativas à definição de fins e/ou meios (de curto e longo prazos ou alcances), em determinada situação e como resposta a problemas e demandas; caráter comportamental, implicando uma ação, um curso de ações ou a não ação, ou seja, o fazer ou não fazer e nem sendo somente uma única decisão singular; e caráter causal, pois compreende os efeitos das ações no sistema político e social.

Para Nogueira (2002), o entendimento de política pública tem a ver com decisões governamentais, correlação de forças, capacidade social de lutar e manusear recursos de poder, institucionalidade política e disposição ética. Portanto, representa uma ação não neutra entre Estado e sociedade civil, mediando interesses conflitantes e tentando resguardar o interesse comum e os direitos humanos.

De outro modo, as políticas públicas também se classificam, tanto em relação à dimensão dos efeitos e dos beneficiários quanto em relação à forma e alcance dos conflitos de interesse entre os envolvidos. Dessa forma, Theodore Lowi apresenta uma das classificações mais conhecidas, pois divide as políticas públicas em: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas ou constitucionais (SOUZA, 2006; RUA, 2009; REIS, 2010).

De acordo com Reis (2010), as políticas distributivas caracterizam-se por uma grande dispersão dos recursos envolvidos e, dessa forma, não induzindo conflitos

agudos de interesse, no que diz respeito a sua forma ou implementação. Essas políticas envolvem, assim, subsídios do governo e a canalização dispersa de recursos, por meio de demandas ou investimentos de alcance local.

Conforme Souza (2006, p. 28), as políticas distributivas podem ser consideradas "decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo".

Sob o aspecto de Rua (2009), considerando a disputa política, as políticas distributivas, excepcionalmente, despertam ou sofrem rejeição de agentes políticos, principalmente, "porque alocam bens e serviços: hospitais, escolas, estradas, pontes, casas, cestas básicas, vacinas aplicadas, medicamentos distribuídos, livros didáticos etc" (RUA, 2009, p. 77), sendo praticamente impossível desagregar o seu custo.

Já as políticas regulatórias referem-se "à ordenação ou regulação de um setor específico da economia ou da agenda pública" (REIS, 2010, p. 1-2). Logo, essas políticas "são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse" (SOUZA, 2006, p. 28).

As políticas regulatórias, como o próprio nome sugere, ao invés de ofertar bens ou serviços, estabelecem regulamentos. Logo, essas políticas "contêm forte potencial de conflito, porque implicam definir as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções, etc." (RUA, 2009, p. 78).

De outro modo, no caso das políticas redistributivas, estas produzem estáveis e intensas segmentações na sociedade, que são percebidas como veiculadoras de relevantes consequências para os interesses dos atores políticos envolvidos. Sendo assim, na disputa política redistributiva, a tomada ou não de decisões irá produzir "ganhadores ou perdedores bastante identificáveis, o que a torna, por assim dizer, mais rígida, propensa a cristalizações do status quo propensas a durar anos, ou décadas" (REIS, 2010, p. 1-2).

Nesse contexto, Rua (2009, p. 78) considera que a arena redistributiva despertaria fortes reações conflituosas: "[...] isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca. É o que se conhece como jogo de soma-zero". Ela cita a reforma agrária, como exemplo de política redistributiva.

Nessa mesma perspectiva, Souza (2006) destaca que as políticas redistributivas atingem um número maior de pessoas, ao impor para certos grupos sociais, comumente, perdas concretas no curto prazo, como também ganhos incertos e futuros. Portanto, as políticas redistributivas "são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento" (SOUZA, 2006, p. 28).

Por fim, de acordo com Souza (2006), as políticas constitutivas lidam com procedimentos. Em outras palavras, Rua (2009) as chama de constitucionais, ou seja, políticas estruturadoras, pois dizem respeito às instituições e ao

próprio ambiente político. Em suma, referem-se "à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos" (RUA, 2009, p. 78).

Ainda segundo Rua (2009), a disputa política é formada em torno das políticas constitucionais porque estas determinam as regras do jogo, isto é, são balizadoras das condições gerais de negociação das demais políticas.

A seguir, aborda-se a política pública vinculada à área educacional no Brasil, com suas características e marcos normativos atuais.

Política pública educacional brasileira

As políticas educacionais podem ser consideradas como políticas sociais, ou melhor, são políticas públicas de cunho social compostas por planos, diretrizes e estratégias, promovidas em um ambiente político (de conflito e correlação de forças entre grupos sociais), objetivando desenvolver ações específicas do Estado para determinadas áreas, como a educação (DURLI, 2008).

Saviani (2004, p. 3) questiona o significado da expressão "política social", pois considera: "[...] se a política é 'arte de administrar o bem comum', toda política não é necessariamente social?" Nesse sentido, Carvalho (2007, p. 74) concorda, considerando o termo como vago e sem "significado exato, pois em princípio todos os tipos de

políticas públicas podem ser considerados, direta ou indiretamente, como políticas sociais". Portanto, é um tema não muito claro, embora bastante disseminado. Nesse contexto, as políticas sociais devem ter como principal característica a transversalidade, pois "devem ser um objetivo presente e permanente em todas as atividades do governo, e não uma ação setorial e conjuntural" (CARVALHO, 2007, p. 74).

De acordo com Höfling (2001, p. 31), as políticas sociais são ações específicas que determinam "o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais". Logo, as políticas educacionais também propõem diminuir as desigualdades estruturais do país. Dessa forma, as políticas educacionais utilizam-se de balizadores como marcos normativos para a construção de planos, diretrizes e estratégias que visam melhorias para a sociedade na área educacional. Nesse sentido, a CF1988 e a atual LDB (Lei nº 9.394/1996) podem ser consideradas marcos normativos da política pública de educação no Brasil (MOTA JÚNIOR, 2016).

Sander (2012, p. 2) destaca que uma educação de qualidade, igualitária e abrangente, "requer uma sólida política de Estado, consubstanciada na Constituição, nas leis de ensino, nos planos nacionais, estaduais e municipais de educação e em outros códigos jurídicos e normativos". Sendo assim, para a efetivação de uma política educacional que produza uma educação de qualidade para todos, faz-se necessário "a concepção e adoção de práticas de planejamento e execução capazes de materializar as políticas públicas e as disposições da legislação do ensino no cotidiano das

instituições escolares e sistemas educacionais" (SANDER, 2012, p. 2-3).

A CF1988 determina algumas disposições sobre a área educacional, tratando no *caput* do artigo 205 (Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto), que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

Os artigos seguintes da CF1988 ainda tratam: dos princípios-base do ensino (art. 206); da autonomia das universidades (art. 207); dos deveres do Estado com a educação (art. 208); das condições à livre iniciativa ao ensino privado (art. 209); da fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental (art. 210); do regime de colaboração e da função redistributiva e supletiva entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal (art. 211); do modo de financiamento da educação (art. 212); da destinação de recursos públicos para escolas públicas, além de comunitárias, confessionais ou filantrópicas (art. 213); e do estabelecimento do plano nacional de educação (art. 214) (BRASIL, 1988).

Outrossim, a CF1988 determina também que a União tem competência para legislar, privativamente, sobre as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988). Assim, a atual LDB, sancionada em 20 de dezembro de 1996, representa também um importante instrumento normativo para a educação brasileira (MOTA JÚNIOR, 2016). Ela também define e regulariza o sistema educacional

do país, baseada em princípios da CF1988. Entretanto, a Constituição Federal de 1934 foi a primeira a trazer as diretrizes e bases da educação nacional. Porém, somente no ano de 1961 foi criada a primeira LDB. Depois disso, em 1971, uma nova versão foi promulgada, vigorando até a atual (LIMA; CABRAL; GASPARINO, 2009).

De acordo com Saviani (2004), as diretrizes e bases podem ser entendidas como os fins e meios. Portanto, na LDB, estão estabelecidos os fins educacionais, ou melhor, os rumos da educação que serão seguidos pela nação, além dos meios ou formas pelas quais a educação deve se organizar, para atingir os fins desejáveis. De outro modo, Lima, Cabral e Gasparino (2009, p. 11126) consideram a LDB, como "uma lei indicativa e não resolutiva das questões educacionais", por ser, justamente, uma lei de diretrizes.

Assim, a atual LDB, no *caput* do artigo 1º, estabelece as bases da educação nacional, frisando que "a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" (BRASIL, 1996). Além disso, essa lei aborda a educação como um dever da família e do Estado, que se baseia em princípios e ideais de liberdade e solidariedade humana, objetivando "o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1996).

Já acerca do Plano Nacional de Educação (PNE), a atual LDB (BRASIL, 1996), no artigo 9º, determina a responsabilidade da União para elaborar o Plano Nacional

de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No artigo 10, essa lei estabelece que os Estados elaborem e executem políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios. Ademais, o artigo 11 determina a incumbência dos Municípios para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, 1996).

Cabe destacar que, em suas disposições transitórias, a atual LDB determinou que a União encaminhasse para o Congresso Nacional, até dezembro de 1997, "o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos" (BRASIL, 1996). Nesse sentido, conforme Lima, Cabral e Gasparino (2009), a elaboração do PNE 2001-2010 sofreu uma pressão significativa de educadores, pais de alunos, estudantes e demais profissionais da educação, que estavam presentes no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e compeliram o governo a protocolar na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1998, um projeto de lei. Por outro lado, esse plano só foi aprovado no ano 2000 e regulamentado no ano seguinte, pela Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001 (LIMA; CABRAL; GASPARINO, 2009).

Assim, o PNE 2001-2010 estabelecia as diretrizes e metas da educação brasileira, com prazo específico de dez anos para que fossem efetivadas. Ainda de acordo com Lima, Cabral e Gasparino (2009), a melhoria da qualidade

do ensino e a erradicação do analfabetismo estavam entre as principais metas desse plano.

Noutro sentido, o PNE 2001-2010 recebeu algumas críticas à abstração e à generalidade nos enunciados das diretrizes, bem como em relação à obviedade ou ambiguidade de determinadas metas, além do número excessivo de objetivos. Saviani (2014, p. 79) aborda:

> Por sua vez, o enunciado das diretrizes tende a ficar num nível de abstração e generalidade que não dá margem, também, a maiores controvérsias. As divergências vão se manifestar-se mais especificamente no que se refere aos objetivos e metas, em especial aquelas que se relacionam, direta ou indiretamente, ao problema do financiamento. Mesmo nesse caso, boa parte das metas também é incontroversa por obviedade ou por ambiguidade.

Sobre a ideia de um plano nacional no âmbito da educação, caberia destacar que remonta da década de 1930. Assim sendo, a primeira declaração explícita se deu no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que foi elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 intelectuais brasileiros (BRASIL, 2006b; SAVIANI, 2004, 2010a, 2014).

Desse modo, esse Manifesto de 1932 recomendava a elaboração de um plano para execução da política educacional, iniciativa essa que foi incorporada na Constituição Federal de 1934. Com isso, o Conselho Nacional de Educação (CNE) – órgão criado em abril de

1931 e reestruturado em fevereiro de 1937 – foi incumbido por essa Constituição a elaborar esse primeiro plano, que foi enviado, como um anteprojeto, à Presidência da República em maio de 1937 (GIL, 2010; SAVIANI, 2004, 2014).

Segundo Saviani (2004), essa primeira proposta de PNE, intitulada “Plano de Educação Nacional”, compreendia um documento meticuloso composto por 504 artigos, cujo primeiro autodenominava-se “código da educação nacional”. Entretanto, esse código acabou esquecido com a instituição do Estado Novo[5], nunca sendo discutido (GIL, 2010; SAVIANI, 2004, 2014).

Em 1962, foi elaborado o primeiro PNE, na vigência da primeira LDB, mas não como projeto de lei, e sim como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura da época. Esse primeiro PNE foi aprovado pelo CFE e constituía-se de um conjunto de metas a serem atingidas em um prazo de oito anos (BRASIL, 2006b).

Nesse contexto, é importante destacar que, além dos planos elaborados nos anos de 1937, 1962 e 2001, outras intervenções empreendidas no país, com distintas denominações, foram implementadas, a saber: em 1967, foram promovidos Encontros Nacionais de Planejamento da Educação; nas décadas de 1970 e 1980, elaboraram-se Planos Setoriais de Educação e Cultura; em 1993, articulou-se o Plano Decenal de Educação para Todos; e em 2007, houve a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (GIL, 2010).

5 Segundo Pandolfi (1999, p. 9), o Estado Novo (1937-1945) foi um “regime autoritário implantado com o golpe de novembro de 1937”, quando Getúlio Vargas, por meio das armas, assumiu a presidência da República.

Cabe frisar, ainda, que a Emenda Constitucional nº59/2009 (EC 59/2009), publicada em 11 de novembro de 2009, mudou o status do PNE, passando de uma disposição transitória da atual LDB para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, significando, assim, que os Planos Plurianuais (PPA) devem tê-lo como balizador (BRASIL, 2014c).

Além disso, a EC 59/2009 alterou o artigo 214 da CF1988, passando a estabelecer que o PNE fosse considerado como articulador do regime de colaboração no sistema nacional de educação. Assim, essa emenda constitucional definiu diretrizes, objetivos, metas e estratégias, que visam assegurar a manutenção e o desenvolvimento dos níveis, etapas e modalidade de ensino, mediante ações integradas dos poderes públicos, com previsão de percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento (ainda sem regulamentação). Destaca-se, ainda, que a construção de planos estaduais e municipais deve estar em consonância com o nacional (BRASIL, 2014c).

Ademais, antes da aprovação da EC 59/2009, a CF1988 previa somente que uma lei estabeleceria o PNE, com duração plurianual, visando articular e desenvolver os diversos níveis de ensino, bem como integrar as ações do poder público (BRASIL, 1988). Logo, o atual PNE (2014-2024) foi aprovado pela Lei nº 13.005, publicada em 25 de junho de 2014, com vigência de 10 anos a contar da data de publicação, para atender às novas disposições constitucionais estabelecidas pela EC 59/2009 (BRASIL, 2014b).

Para Saviani (2014, p. 6), o PNE "emerge como o principal instrumento de desenvolvimento da educação brasileira. É, pois, de fundamental importância compreender seu

significado, alcance e limites no atual contexto brasileiro". Portanto, esse documento sistematiza objetivos, diretrizes, metas e estratégias a serem alcançados, de modo a assegurar a consecução da política educacional brasileira. Em outras palavras, ainda de acordo com Saviani (2004), a importância do PNE deriva de seu caráter global, que, por um lado, abrange todas as questões referentes à organização da educação brasileira, bem como de seu caráter operacional; e, por outro lado, especifica ações descritas em metas a serem alcançadas em um prazo de 10 anos, estabelecido tanto na CF1988 (após EC 59/2009) quanto pela atual LDB.

Contudo, Saviani (2014) alerta que, mesmo com o relativo avanço em relação ao PNE anterior – o enxugamento de 295 para somente 20 metas —, esse fato é apenas aparente, justamente porque essas metas atuais desdobram-se "em 170 estratégias que operam como submetas específicas em relação às vinte metas de caráter geral" (SAVIANI, 2014, p. 83).

Ainda conforme Saviani (2014), as metas descritas no plano anterior foram distribuídas em 11 setores; porém, no PNE atual, as 20 metas estabelecidas também se referem a essas mesmas áreas. Esses 11 setores referidos pelo autor são: educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; educação superior; educação de jovens e adultos; educação à distância e tecnologias educacionais; educação tecnológica e formação profissional; educação especial; educação indígena; formação de professores e valorização do magistério; e financiamento e gestão.

No âmbito do estado da Bahia, atendendo ao disposto no artigo 8º da Lei do PNE 2014-2024, tem-se o atual Plano

Estadual de Educação (PEE-BA 2016-2026), aprovado em 11 de maio de 2016, pela Lei nº 13.559/2016, em consonância ainda com o que determina o artigo 214 da CF1988 e o artigo 250 da Constituição Estadual de 1989 (CE1989) (BAHIA, 2016). Cabe frisar também que o disposto no artigo 250 da CE1989 refere-se ao estabelecimento de lei que aprove o PEE, com vigência plurianual, visando articular e desenvolver o ensino em seus diversos níveis, como também integrar ações para a consecução dos objetivos previstos na Constituição Federal (BAHIA, 1989).

Ademais, a Lei nº 13.559/2016, além de aprovar o PEE-BA 2016-2026, também revogou a Lei nº 10.330/2006, de 15 de setembro de 2006, que aprovava o PEE-BA anterior (2006-2016), em conformidade com o previsto no artigo 250 da CE1989 e com a Lei Federal nº 10.172/2001, do PNE anterior (BAHIA, 2016).

Política nacional de educação superior

Nesta subseção, destacam-se as metas descritas do PNE 2014-2024, que se referem, exclusivamente, à educação superior no Brasil. Inicialmente, cabe abordar que esse plano é composto por 20 metas, desdobradas em 254 estratégias. Desse modo, especificamente em relação à educação superior, das 20 metas propostas no atual plano, 3 delas se enquadram: Meta 12 – acesso à educação superior; Meta 13 – qualidade da educação superior/titulação do corpo docente; e Meta 14 – acesso à pós-graduação *stricto sensu*/ampliação do número de titulados (BRASIL, 2014c).

Em relação à Meta 12 – acesso à educação superior –, desdobrada em 21 estratégias, visa elevar para 50% a taxa bruta de matrículas na educação superior da população com faixa etária de 18 a 24 anos e a taxa líquida para 33%. Além disso, visa assegurar a qualidade da oferta e da expansão na educação superior para 40%, pelo menos, das novas vagas no setor público (BRASIL, 2014c).

De acordo com o Observatório do PNE[6] (OPNE) (2016), entende-se a taxa bruta de matrícula na educação superior como a porcentagem da relação entre todas as matrículas em cursos de graduação, mestrado e doutorado e a população na faixa etária de 18 a 24 anos. Já a taxa líquida refere-se à porcentagem da relação entre as matrículas na educação superior da população com faixa etária de 18 a 24 anos e o total da população nessa mesma faixa etária.

Cabe destacar que as fontes de dados utilizadas como base para o monitoramento e acompanhamento das metas do plano previstas na própria lei do PNE 2014-2024, no *caput* do artigo 4º, que define: "deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD,

6 O Observatório do PNE é uma plataforma *online* (www.observatoriodopne.org.br) coordenada pelo movimento Todos Pela Educação, de iniciativa de 22 organizações ligadas à Educação (especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino) e com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem como objetivo monitorar os indicadores e acompanhar, permanentemente, as metas e estratégias do PNE, além de oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais (BRASIL, 2014a). O movimento Todos Pela Educação (http://www.todospelaeducacao.org.br/) é um movimento da sociedade brasileira, fundado em 2006, que tem como missão contribuir para que, até 2022, o Brasil assegure a todas as crianças e jovens o direito a educação básica de qualidade.

o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei" (BRASIL, 2014a).

Ainda de acordo com dados do OPNE (2016), tendo como referência o ano de 2014, a taxa bruta de matrícula na educação superior era de 34,2%, enquanto que a taxa líquida era de 17,7%. Além disso, sobre a porcentagem de novas matrículas na rede pública em relação ao total delas na educação superior, apresentou-se um percentual de 5,5%, muito abaixo da meta de 40%.

No âmbito do estado da Bahia, os dados indicam, no ano de 2014, que a taxa bruta de matrículas na educação superior era de 27,7% e a taxa líquida era de 12,3%. Portanto, tanto a taxa bruta quanto a taxa líquida ficaram abaixo da taxa nacional (34,2% e 17,7%, respectivamente), ou seja, ainda muito distante da meta de 50% (taxa bruta) e 33% (taxa líquida) previstas no atual PNE (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016).

Cabe destacar que o PEE-BA 2016-2026 determina na Meta 12 — da educação superior —, desdobrada em 14 estratégias, que haja um crescimento gradativo da taxa líquida de matrícula, a partir da vigência desse plano, para atingir a taxa de 12% no ano de 2025, bem como uma taxa bruta de matrículas situando-se em torno de 30% naquele mesmo ano. Esse fato causa extrema estranheza, pois o plano foi aprovado no ano de 2016 com uma meta (taxa líquida) já atingida, segundo os dados também do OPNE (2016).

De outro modo, a porcentagem de matrículas novas na rede pública em relação ao total de matrículas novas na educação superior no Estado da Bahia ficou em 12,3%, representando 5.001 novas vagas, abaixo da meta de 40%, porém superior à taxa nacional de 5,5%, sendo influenciada, principalmente, pelas novas universidades federais instaladas, a partir de 2013, no interior do Estado, a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016).

A Tabela 3 apresenta a população residente no Brasil e no Estado da Bahia, com faixa etária de 18 a 24 anos, que frequentava a Educação Superior, por rede de ensino (pública ou privada) e sexo, segundo a PNAD 2014.

Tabela 3 – População residente no Brasil e na Bahia com faixa etária entre 18 e 24 anos, por sexo e rede de ensino, que frequentava a educação superior em 2014 (em mil pessoas).

Brasil e Unidade da Federação	Sexo	Pessoas Residentes	Rede de Ensino	Pessoas que frequentavam a Educação Superior
Brasil	Total	22.682	Total	3.985
	Homem	11.353	Pública	1.090
	Mulher	11.329	Particular	2.895
Bahia	Total	1.665	Total	197
	Homem	804	Pública	66
	Mulher	861	Particular	131

Fonte: IBGE (2014).

Por outro lado, considerando-se a população residente na Bahia, com faixa etária de 18 a 34 anos, segundo dados da PNAD 2014 retirados do Sistema SIDRA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem-se um montante de 4.141.000 pessoas. No entanto, o número de pessoas que frequentavam a educação superior no Estado com faixa etária acima de 18 anos, naquele mesmo ano de referência, girou em torno de apenas 447.000 pessoas, representando uma taxa líquida de matrículas na educação superior de apenas 10,79% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

Portanto, o contexto nacional atual e o contexto baiano demonstram que a expansão do acesso ao ensino superior apresenta-se como o grande desafio para o aumento da escolaridade média da população. A despeito de todo o avanço que ocorreu na oferta federal de educação superior, ainda há grande contingente de jovens e adultos sem acesso a modalidade de ensino. Sendo assim, é de fundamental importância a promoção da interiorização das IES e o aumento do número de vagas, criando, sobretudo, mecanismos de inclusão social para a parcela da população mais desfavorecida (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016).

Já em relação à Meta 13 — qualidade da educação superior/titulação do corpo docente —, desdobrada em 9 estratégias, objetiva-se elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de docentes com titulação de mestre e doutor, em efetivo exercício, para 75% em relação ao total do sistema de educação superior. Desse total, 35% dos docentes, no mínimo, devem ter doutorado (BRASIL, 2014c).

No caso do PEE-BA 2016-2026, a Meta 13 — da titulação de professores da educação superior —, também com 9 estratégias, repete o que foi determinado pelo PNE atual, estabelecendo também a proporção de 75% de docentes mestres e doutores, em efetivo exercício, com no mínimo 30% de doutores, no conjunto do sistema de educação superior do estado.

Dessa forma, também de acordo com dados do OPNE (2016), a proporção de mestres e doutores no corpo docente das IES no Brasil, com referência em 2014, apresentou o percentual de 74,3%, isto é, bem próximo de alcançar a meta de 75%. Outrossim, a porcentagem de doutores no corpo docente das IES apresentou o percentual de 35,1%, ou seja, acima da meta de 35%.

No estado da Bahia, ainda segundo o OPNE (2016), a proporção de mestres e doutores encontra-se em 69,4%, com 79,9% na rede pública (81% da rede federal e 79% da rede estadual) e 60,1% na rede privada; sendo que, desse total, 29,8% são doutores, com 46,1% na rede pública (56,7% federal e 37% estadual) e 15,4% na rede privada.

Nesse contexto, faz-se necessário ter um corpo de profissionais qualificados em sala de aula, visando à garantia de uma educação superior de qualidade. Portanto, é fundamental ampliar o número de docentes titulados com mestrado e doutorado nas diversas IES brasileiras, inclusive no setor privado, para a melhoria do aprendizado.

No caso da Meta 14 — da pós-graduação —, que se desdobra em 15 estratégias, objetiva-se elevar, gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, para que seja atingida a titulação anual de 60.000 mestres e

25.000 doutores (BRASIL, 2014c). Sendo assim, os dados do OPNE (2016) informam que o número de mestres titulados em 2014 foi de 50.229, isto é, próximo da meta de 60.000 mestres. Já em relação ao número de doutores, o número apresentado foi de 16.745, ainda um pouco distante da meta de 25.000 doutores.

Já no estado da Bahia, o PEE-BA 2016-2026 em sua Meta 14 – da Pós-Graduação –, desdobrada em 9 estratégias, objetiva "fortalecer o aumento gradual do número de matrículas na Pós-Graduação *stricto sensu*", para atingir a titulação anual de 1.900 mestres e 500 doutores (BAHIA, 2016). Por outro lado, ainda segundo dados do OPNE (2016), o estado da Bahia titulou 1.900 mestres em 2014 e 1.966 em 2015. Em relação ao número de doutores titulados, no ano de 2014 foram 446 e em 2015 foram 531 doutores. Portanto, mais uma vez, o PEE-BA 2016-2026 apresenta uma meta que já foi atingida.

Cabe frisar que, no contexto nacional, o Brasil, proporcionalmente, forma ainda pouquíssimos mestres e doutores em relação a sua população. Logo, é fundamental mudar essa realidade, especialmente com a devida qualificação do corpo profissional para o mercado educacional. Assim, o principal desafio para os próximos anos será o aumento da oferta e a qualidade dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, tanto presenciais quanto a distância.

Os dados do OPNE (2016) indicam que a demanda por ensino superior não atendida, tanto no Brasil como na Bahia, ainda é grande e o percentual atendido ainda é insuficiente, principalmente para a população entre 18 e

24 anos (na Bahia, apenas 12,3% dessa faixa da população encontra-se matriculada na educação superior), sinalizando a necessidade de expansão do ensino superior na graduação e na pós-graduação *stricto sensu.* Por outro lado, pauta também a expansão da atividade universitária, no âmbito da oferta pública, infimamente inferior à oferta privada (no Brasil, apenas 37,6% dessa oferta) e muito distante das metas fixadas no atual PNE.

OFERTA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nesta seção, apresentam-se dados da oferta da educação superior no Brasil, destacando também dados das UEBA. Além disso, apresentam-se os principais marcos normativos da política de financiamento da educação no Brasil, bem como os desafios para o financiamento da educação superior no país e no estado da Bahia.

Oferta da educação superior na Bahia e no Brasil

Nos últimos anos, houve expressivo crescimento de instituições e expansão na oferta de vagas da educação superior no Brasil, principalmente na rede privada, mas também na rede pública, em boa parte devido ao investimento federal realizado nas IFES.

No setor privado, a expansão da oferta da educação superior inicia-se durante o período de Ditadura Militar, em 1964, continuando até os dias atuais. Cabe frisar que esse processo de privatização na educação superior pode ser constatado pelo crescimento das IES privadas no

país. Tomando como base os dados do CES 2014, tem-se que 87% das IES no Brasil são instituições privadas, além da representatividade de 66% do total dos cursos e de 75% do total das matrículas do ensino superior (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015).

Nesse contexto, a expansão da oferta de ensino superior na rede privada tem sido caracterizada por: liberalização de serviços educacionais; isenções tributárias e de contribuições previdenciárias (para as filantrópicas); concessão de crédito educativo para estudantes carentes; implantação do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), que oferece bolsas de estudos, integrais e parciais (50%), a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior; e concessão de empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (NASCIMENTO, 2012).

Dessa forma, apresentam-se dados do CES 2014 referentes ao número total de IES, entre universidades, centros universitários, faculdades, IF e CEFET. Das 2.368 IES contabilizadas no país, 298 eram da rede pública (13%) e 2.070 da rede privada (87%). Das IES públicas, 107 eram da rede federal (36%), 118 da rede estadual (40%) e 73 IES da rede municipal (24%) (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015).

Em relação ao número total de cursos de graduação nas IES do país, foram contabilizados 32.878 cursos, sendo

11.036 do setor público (34%) e 21.842 cursos do setor privado (66%). Em relação ao setor público, foram 6.177 cursos da rede federal (56%), 3.781 da rede estadual (34%) e 1.078 da rede municipal (10%). Em relação ao número de estudantes matriculados nos diversos cursos de graduação (Tabela 4), o CES 2014 apresentou 7.828.013 matriculados na rede pública (25%) e na rede privada (75%). Na rede pública, de um total de 1.961.002 matriculados, 1.108.068 foram de IES federais (60,2%), 615.849 de IES estaduais (31,4%) e 165.085 matrículas de IES municipais (8,4%). Por outro lado, a rede privada apresentou 5.867.011 matrículas na graduação (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015).

Já em relação às matrículas na pós-graduação *stricto sensu* (Tabela 4), o CES 2014 apresentou 299.355 matriculados na rede pública (84%) e na rede privada (16%). Na rede pública, de um total de 251.096 matriculados, 170.128 foram da rede federal (67,8%), 79.633 foram da rede estadual (31,7%) e 1.335 matriculados na rede municipal (0,5%). Nesse caso, a rede privada contabilizou somente 48.258 matriculados na pós-graduação (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015).

Tabela 4 – Número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* das IES públicas e privadas no Brasil, por categoria administrativa, em 2014.

Categoria Administrativa	Número de Matrículas	
	Graduação	Pós-Graduação (*Stricto Sensu*)
Rede Federal	1.180.068	170.128
Rede Estadual	615.849	79.633
Rede Municipal	165.085	1.335
Rede Privada	5.867.011	48.259
Total	**7.828.013**	**299.355**

Fonte: Adaptada de INEP (2015).

Em relação à importância das UEBA para a educação superior no Brasil e, consequentemente, para o estado da Bahia, analisam-se dados dos Relatórios Anuais de Governo em comparação com dados do CES 2014. Segundo dados do governo baiano, em 2013[7], o número de matrículas em cursos de graduação presenciais (oferta regular) das UEBA foi de 43.898 estudantes matriculados (Tabela 5). Já o número de matrículas em cursos de graduação presenciais de todas as universidades estaduais, no mesmo ano, foi de 480.461 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2014).

7 Utiliza-se dados de Bahia (2013) em função dos relatórios do ano de 2014 não apresentarem dados quantitativos detalhados sobre a oferta de matrícula e cursos das UEBA.

Analisando os dados supracitados, tem-se que as quatro universidades baianas são responsáveis por 9,14% das matrículas num total de 37 universidades estaduais no país. É importante frisar que as regiões Sul e Sudeste são responsáveis por 52% das matrículas em cursos de graduação presenciais (CES 2013) e contam com 15 universidades estaduais, ou seja, 40,5% do total, de acordo com a ABRUEM (2013).

Tabela 5 – Número de matrículas em cursos de graduação (presencial regular) e pós-graduação *stricto sensu* das UEBA em 2013.

UEBA	**Número de Matrículas em Cursos**	
	Graduação	**Pós-Graduação**
UEFS	7.803	689
UESB	8.543	735
UESC	7.905	635
UNEB	19.647	329
Total	**43.898**	**2.388**

Fonte: Adaptada de Bahia (2013).

Nos últimos anos, houve um investimento por parte do governo federal nas universidades federais, que tiveram um expressivo crescimento e expansão. Segundo dados do CES 2014 sobre a evolução no número de matrículas em cursos de graduação (presencial e a distância) na rede pública, no período de 2005 a 2014 (Gráfico 1), as matrículas nas IES federais saíram de 595.397 para 1.180.068, um crescimento de 98,22%. Já nas IES estaduais, o número de matrículas

cresceu apenas 19,65%, saindo de 514.726 para 615.849; e nas IES municipais, o crescimento foi de 20,81%, saindo de 136.651 para 165.085 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015).

A partir de 2008, a oferta de cursos de graduação no Brasil obteve uma acentuada evolução, principalmente nas IFES, pela necessidade de o governo federal expandir a educação superior no país, em função da meta contida no PNE 2001-2010, que estabelecia um acréscimo de 30% na oferta de vagas do ensino superior para a faixa de idade entre 18 e 24 anos até o final do plano. Sendo assim, a União passou a adotar medidas para atingir esse crescimento, como a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2009b).

O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social do país. O programa teve como principais objetivos: garantir condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência nas universidades; assegurar, por meio de inovações acadêmicas, a qualidade; promover a articulação entre os níveis de ensino (graduação, pós-graduação e educação básica, profissional e tecnológica); e qualificar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das IES (BRASIL, 2007a).

Segundo o Relatório de Primeiro Ano do REUNI, o programa elencava metas como: a elevação gradual para 90% da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais; a elevação gradual de 18 para 1 da relação aluno/

professor; o aumento mínimo nas matrículas de graduação de 20%; e o prazo de cinco anos para o cumprimento das metas, a partir do ano de 2007 (BRASIL, 2009b).
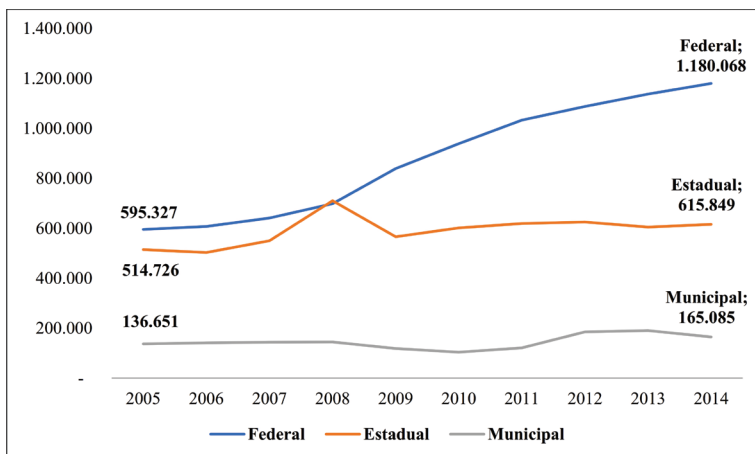
Gráfico 1 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação (presencial e a distância) na rede pública, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de INEP (2015).

Dessa forma, a União financiou as IFES que aderiram ao REUNI, objetivando a expansão e reestruturação dessas instituições. Ainda de acordo com o Relatório de Primeiro Ano do REUNI, enfatizando a interiorização e a oferta de cursos de formação de professores, as instituições aderentes ao REUNI passaram a ampliar a oferta de vagas em cursos existentes, como também a inovar formatos de cursos de graduação. Logo, essas ações representaram mudanças fundamentais no cenário do ensino superior brasileiro (BRASIL, 2009b).

Em contraponto, nenhuma ação foi implementada para atender à expansão ou reestruturação das IES estaduais e nem municipais, apesar da origem e papel estratégico dessas instituições para a oferta de educação superior, especialmente no interior do país.

No estado da Bahia, a expansão da educação superior com investimento federal ocorreu com a implantação da UFOB, em junho de 2013, com sede em Barreiras e *campi* nos municípios de Bom Jesus da Lapa, Barra, Santa Maria da Vitória e Luís Eduardo Magalhães; e da UFSB, que iniciou suas atividades a partir de 2013 (também *multicampi*), nos municípios de Itabuna (sede), além de Porto Seguro e Teixeira de Freitas. Além disso, houve ações de expansão na UFRB, criada desde 2005, com instalação de unidades nos municípios de Amargosa, Cachoeira, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de Jesus.

Atualmente, segundo dados do Sistema de Regulação do Ensino Superior (e-MEC) do Ministério da Educação do ano de 2016, o estado da Bahia conta com 4 universidades federais, 4 universidades estaduais, 2 IF, 2 universidades privadas, 2 centros universitários e 114 faculdades privadas com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2016b).

Financiamento da educação no Brasil

A educação é uma das principais áreas de intervenção pública dos governos, seja federal, estadual ou municipal. Entretanto, para implementação de uma política pública, faz-se necessária a aplicação de recursos financeiros na área

em que se deseja a referida intervenção. No caso da educação no Brasil, atualmente, esse processo de financiamento fundamenta-se em marcos normativos como a CF1988, a EC nº 53/2006, a atual LDB, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios (CONCEIÇÃO, 2013).

Segundo Conceição (2013), os subsídios da educação no país tiveram, desde a sua origem, um forte vínculo com o pacto federativo. Em outras palavras, é possível entender esse vínculo como:

> [...] o poder constitucional de tributar dos entes federativos a vinculação ou não vinculação dos recursos arrecadados através de sua receita tributária, o direito residual da União em legislar em matéria tributária e da sua responsabilidade supletiva no financiamento da educação aos demais entes federativos de forma a garantir um patamar mínimo de recursos destinados ao financiamento da educação. (CONCEIÇÃO, 2013, p. 51).

Esse processo de financiamento da educação brasileira está dividido em fases históricas: a primeira, no período compreendido entre 1549 a 1759, ainda quando o Estado delegava a exclusividade do exercício do magistério público aos jesuítas; a segunda fase, entre 1759 e início dos anos 1930, com a expulsão dos jesuítas da colônia portuguesa até o final do período conhecido como República Velha, caracterizada pela busca de fontes autônomas de financiamento da educação ou de um processo de dotação orçamentária para manutenção do ensino; e a terceira, iniciada com a

publicação da Constituição Federal de 1934 até os dias de hoje, sendo o período em que se inicia a vinculação de recursos destinados à educação a partir da arrecadação tributária dos impostos (CONCEIÇÃO, 2013).

Desse modo, a Constituição Federal de 1934 apresentava, em seu texto para o financiamento da educação, que a União e os Municípios deveriam aplicar, no mínimo, 10% da receita resultante de impostos, e os Estados e Distrito Federal, no mínimo, 20% a serem aplicados "na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (BRASIL, 1934).

Por outro lado, nos períodos de ditadura militar e tensões políticas houve a revogação das vinculações de recursos, que se iniciou com a Constituição Federal de 1937, promulgada no período do "Estado Novo". Além dessa constituição, a Carta Constitucional de 1967 também "retirava do seu texto os pressupostos relativos à vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação" (CONCEIÇÃO, 2013, p. 52).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, resgata-se o processo de vinculação de recursos. Essa Constituição também determinava que os Estados e Distrito Federal deveriam vincular 20% de suas receitas tributárias e a União 10% para gastos em educação, além de aumentar para 20% o percentual de aplicação de recursos dos Municípios (ROSSINHOLI, 2008).

Em 15 de setembro de 1969, o governo federal, por meio do Decreto-Lei nº 872, criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, responsável por captar e distribuir recursos financeiros a programas e projetos relacionados ao ensino fundamental.

Já a Emenda Constitucional nº 24/1983 foi a responsável por resgatar o processo de vinculação constitucional destinada à educação, "objetivando o encerramento do 'ciclo ditatorial' principiado com o Golpe Militar de 1964" (CONCEIÇÃO, 2013, p. 53). Por conseguinte, essa emenda apresentava, em seu artigo 176, a retomada da vinculação de recursos, estabelecendo um percentual de 13% para a União e de 25% para os Estados e Municípios.

Com a convocação da Assembleia Constituinte de 1986, no contexto de redemocratização do país, culminando na promulgação da CF1988, inicia-se a caracterização mais significativa, em matéria normativa, no cenário atual acerca do processo de financiamento da educação no Brasil (CONCEIÇÃO, 2013).

Já em 1996, com a publicação da atual LDB, estabeleceu-se outro marco normativo importante no processo de financiamento da educação no país, que, dentre outras definições, fixava "o conceito de despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ou seja, qualifica os itens passíveis de classificação enquanto gastos destinados à educação (artigo 70 e 71)" (CONCEIÇÃO, 2013, p. 54).

Outrossim, a vinculação constitucional para o financiamento da educação, estabelecida na CF1988 para a União (mínimo de 18%) e para Estados e Municípios (mínimo de 25%) de percentuais das receitas resultantes de impostos, vem sendo pouco a pouco desmontada. Em função de manobras realizadas "com a ampliação desmedida da arrecadação da União por meio das chamadas 'contribuições e taxas' que escapam ao cálculo previsto pela Constituição", esse processo de financiamento da educação vem perdendo imprescindíveis recursos (CHAVES; CABRITO, 2011, p. 4).

No período entre os anos de 2003 a 2009, de acordo com Chaves e Cabrito (2011, p. 4), evidenciou-se uma "política adotada no país de valorizar a receita proveniente de contribuições (que não incide sobre a educação e saúde)", o que representa uma média acima de 50% da arrecadação de receitas correntes da União. Além disso, nos anos de 2004 e 2005, esse percentual ultrapassou os 60%, sendo que "as receitas provenientes de impostos (que incide sobre educação e saúde) representaram em média apenas 30%" (CHAVES; CABRITO, 2011, p. 4). Portanto, essas manobras praticadas pelo governo acabam por reduzir os recursos para a educação e a saúde, já que as vinculações constitucionais para essas áreas incidem somente sobre as receitas resultantes de impostos e não sobre as provenientes de contribuições.

Desse modo, faz-se necessário um devido enfrentamento sobre a questão do financiamento possível *versus* o desejável para essas áreas, principalmente na educação, sendo essencial que se inicie um debate político sobre a reforma tributária e a devida reformulação do pacto federativo, para que, assim, seja ressignificada a compreensão sobre a gestão educacional.

Desafios no financiamento da educação superior no Brasil

O apoio público à educação superior é de fundamental importância. Esta afirmação esteve presente no PNE 2001-

2010, quando se destacou, no capítulo das diretrizes para educação superior, que país algum "pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior". Sendo assim, para que as IES "possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo" (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, faz-se necessário compreender a universidade pública por uma nova ótica, exigindo que a educação não seja vista pelo governo sob a perspectiva do gasto público, mas, sobretudo, como um investimento sociopolítico, isto é, considerando a educação, efetivamente, como um direito ao invés de um privilégio ou serviço (CHAUÍ, 2003).

Chauí (2003) destaca que as ideias norteadoras das reformas do Estado, ao definir os setores que o compõem, designaram como serviços não exclusivos áreas como a educação, a saúde e a cultura. Em função disso, apoiar a universidade pública tornou-se crucial para a efetivação da política pública de educação superior, especialmente por essa instituição buscar soluções para os problemas educacionais da sociedade.

Nesse cenário, as políticas públicas de educação superior têm tido um baixo nível de priorização. Assim, a perda de prioridade da universidade pública resulta, basicamente, da "perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal" (SANTOS, 2005, p. 18), que, a partir dos anos 1980, foi imposto internacionalmente.

De acordo com Velloso e Marques (2005), a perda de prioridade das IFES, principalmente das universidades

federais, fez com que essas instituições diversificassem as formas de aporte de recursos visando a complementação das verbas repassadas pelo governo federal. Essa diversificação compreende a prestação de serviços diversos (como o de assessoramento), a realização de concursos públicos e a oferta de cursos de especialização.

Corroborando, ainda, a tese da perda de prioridade das políticas sociais, Boneti (2012, p. 22-23) explica:

> [...] nos dias atuais ainda se utiliza a tradição iluminista de associar uma decisão política a uma verdade comprovadamente científica, como é o caso do processo da elaboração de uma política pública. Isto significa dizer que uma decisão política deve ser tomada com base em dados comprovadamente científicos ou técnicos da realidade na qual busca-se intervir com a política pública. Neste caso, os dados técnicos têm caráter determinante mais que a própria vontade da população. Mas este caráter de cientificidade atribuído às políticas públicas não garante que estas sejam elaboradas simplesmente para atender necessidades sociais. Este caráter de cientificidade pode ser construído para justificar interesses das elites, das classes dominantes ou do jogo das forças políticas envolvendo os diversos setores da população em geral.

Ainda nesse contexto, desde a origem das IFES no Brasil, houve uma indefinição sobre as regras de financiamento dessas instituições, pois “não houve a vinculação de

patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições" (AMARAL, 2008, p. 649). Assim, a definição acerca da obrigatoriedade do financiamento público para as IFES "ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal" (AMARAL, 2008, p. 649).

De acordo com Velloso (2000), os rumos do financiamento da educação superior em diversos países pelo mundo têm estado na ordem do dia nas reformas das políticas públicas. No Reino Unido, as reformas acerca do financiamento da educação superior foram implementadas e já se encontram em revisão. Já em alguns países da América Latina, essas reformas estão em andamento.

Atualmente, segundo Amaral (2008), existe um desafio para o financiamento da educação superior pública federal no Brasil. E, nesse sentido, o autor coloca para reflexão a seguinte pergunta: quais seriam os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições mantidas pela União? Esse autor também faz referência ao texto da LDB, que traz no seu artigo 55, o seguinte: "caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas" (apud AMARAL, 2008, p. 657).

Nesse cenário adverso, Fialho (2011) aborda que as universidades estaduais do país adotaram diversas formas para assegurar sua sobrevivência. Segundo a autora, essas formas "revelam-se variadas e instáveis; as dotações a elas reservadas em geral decorrem de percentual da renda de

impostos, o qual pode ser adequado para alguns Estados, insuficiente ou não respeitado em outros" (FIALHO, 2011, p. 4). Contudo, não pode ser desprezada a participação dos estados brasileiros no financiamento público da educação superior.

Desse modo, as formas de financiamento para as IES com a destinação de recursos públicos podem ser divididas em duas categorias: financiamento básico (*core funding*) e suplementar. A primeira categoria é a mais relevante, pois se subdivide "em quatro modelos: incremental ou inercial, fórmulas, contratos de gestão e subsídios a alunos" (VELLOSO, 2000, p. 48).

Velloso (2000) definiu três desses modelos da seguinte forma:

> [...] no modelo de financiamento incremental as verbas são alocadas em cada universidade em função do orçamento do ano anterior, obedecendo a critérios que variam em razão do cenário econômico e político. No financiamento por contrato de gestão o recurso é orientado pelos interesses da administração pública e seu repasse se dá por meio de contrato assinado entre o Estado e a Universidade, tendo em vista o cumprimento de metas pactuadas entre as partes. No financiamento por fórmula são formulados indicadores de gestão e de desempenho acadêmico. (VELLOSO, 2000, p. 49).

Levando-se em conta o cenário do financiamento do sistema de educação superior no estado da Bahia, tem-se a utilização do modelo incremental, combinado com

negociações entre as universidades e o governo estadual, como predominante de financiamento, apesar da tentativa de subvinculação (com uma parcela da RIL) para as UEBA. Esse modelo de financiamento facilita o controle, especialmente porque as negociações podem ser realizadas, isoladamente, com cada uma das universidades (BARBOSA, 2013).

Segundo Barbosa (2013), a experiência das UEBA, no modelo de financiamento incremental, é particularmente ilustrativa. Para o autor, o financiamento dessas instituições, por apresentar percentuais fixos no tempo, não importando qual seja a razão a se considerar, isto é, proporção do PIB, do orçamento ou da RIL, indica somente que esse regime de financiamento regula-se pelo desempenho econômico do Estado.

Portanto, Barbosa (2013, p. 60) afirma que "o montante de recursos destinados às mesmas, em última análise, não decorre de uma ação deliberada de planejamento estatal, mas sim de parâmetros macroeconômicos". Isso significa um entrave ao crescimento e expansão dessas universidades, principalmente por torná-las "vulneráveis a choques econômicos e crises fiscais" (BARBOSA, 2013, p. 60).

Sendo assim, é fundamental o papel dos reitores das UEBA, por meio do Fórum de Reitores[8], como negociadores com o governo estadual, na tentativa de conseguir maiores recursos para suas instituições. Isso, segundo Costa (2012),

8 O Fórum dos Reitores das UEBA é uma instância formada pela reunião dos reitores das quatro universidades estaduais da Bahia, sob a presidência de um deles, revezando-se anualmente, para tratar de assuntos estratégicos sobre o fortalecimento dessas instituições.

tem sido uma prática comum das universidades pelo país, as quais recorrem a suplementações orçamentárias e negociam revisões dos seus orçamentos.

Por sua vez, Oliveira (2014) cita o texto da "Proposta de Participação do Governo Federal no Financiamento das Universidades Estaduais e Municipais", do ano de 2013, de iniciativa da ABRUEM, demonstrando que já existem caminhos traçados para a construção de um regime de colaboração:

> Em face do esgotamento da capacidade de financiamento e investimento dos estados e municípios nas suas universidades públicas, a ABRUEM tem feito constantes gestões políticas junto aos poderes executivo e legislativo na instância federal, a fim de que possam ser discutidas formas de participação regular da União, para além da alocação de recursos em projetos específicos, convênios e emendas parlamentares. (OLIVEIRA, 2014, p. 68).

Por outro lado, no caso das UEBA, segundo Fialho (2012), estas se encontram legalmente limitadas pela CE1989, que determina: "o ensino superior, responsabilidade do Estado, será ministrado pelas Instituições Estaduais do Ensino Superior, mantidas integralmente pelo Estado" (BAHIA, 1989). Além disso, a CE1989 estabelece, além da manutenção garantida pelo Estado, que essas instituições tenham "assegurado o padrão de qualidade indispensável

para o cumprimento de seu papel de agentes de ciência e tecnologia" (BAHIA, 1989).

Nesse sentido, Fialho (2012), fazendo referência ao artigo 211 da CF1988, indaga: "o Estado da Bahia declinou do direito de receber, em *matéria educacional* (educação superior), *recursos técnicos e financeiros* da União?" (FIALHO, 2012, p. 87, grifo da autora). Essa indagação faz referência à barreira normativa da CE1989 sobre o financiamento federal para as UEBA, que se agrava, sobretudo, por uma indefinição legal ou pela ausência de vinculação orçamentária na legislação estadual, como acontece com as universidades estaduais paulistas.

No estado de São Paulo, a Constituição Estadual estabelece um percentual a ser aplicado anualmente pelo Estado de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos (inclusive recursos de transferências), na manutenção e no desenvolvimento do ensino público (CRUZ; LUQUE; PROTTI, 2012).

No caso paulista, a legislação determina um percentual maior do que o estabelecido pela CF1988 para os Estados e Distrito Federal. De modo contrário, é o que não acontece no estado da Bahia, em que a CE1989 não menciona percentual a ser aplicado à manutenção e desenvolvimento do ensino público, ficando assim obrigada somente ao percentual mínimo de 25%, conforme legislação federal (MOTA JÚNIOR; CONCEIÇÃO, 2016).

O poder executivo paulista alterou, também, os instrumentos para elaboração dos orçamentos de suas universidades estaduais, passando a estabelecer na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anualmente, uma

vinculação orçamentária de recursos atrelada à arrecadação do Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Desse modo, "desde meados da década de 1990, esse repasse representa 9,57% da arrecadação de ICMS" (CRUZ; LUQUE; PROTTI, 2012, p. 12) do estado de São Paulo.

Para Fialho (2012), além da ausência de financiamento direto por parte da União, as universidades estaduais de todo o país enfrentam situações desafiadoras, caracterizadas como sendo "de grande complexidade: situações que parecem silenciadas, não fossem os efeitos que produzem, os quais nos permitem, ao menos, localizar alguns dos seus mais graves impactos" (FIALHO, 2012, p. 85).

Ainda de acordo com Fialho (2012), é possível avistar caminhos, como o regime de colaboração e a função supletiva da União (definidos pela CF1988), que são, certamente, itens prioritários "na ordem do dia para a construção do sistema nacional de educação e o fortalecimento da comunidade acadêmica e científica do Brasil, com participação plena das universidades estaduais" (FIALHO, 2012, p. 85).

Com efeito, o PNE atual estabelece que o sistema nacional de educação deva ser instituído pelo poder público, em até dois anos contados a partir da publicação dessa lei, ou seja, até o ano de 2016. Além disso, esse sistema nacional deveria ser "responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias" previstas nesse plano (BRASIL, 2014d).

Por conseguinte, Conceição (2016a, p. 47) destaca que o PNE 2014-2024 tem sinalizado também "para a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados". O PNE atual determina ainda, em seu artigo 10, que a construção dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais dos governos (federal, estadual e municipal) sejam "formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução" (BRASIL, 2014d).

Financiamento da educação superior no Estado da Bahia

O processo de financiamento das UEBA, ou seja, a alocação de recursos por parte do governo do estado da Bahia segue um procedimento extremamente burocrático. Neste processo, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN-BA) realiza estimativas de receita e define os tetos orçamentários das setoriais, neste caso, da Secretaria de Educação. As UEBA encontram-se vinculadas a Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC-BA), por serem autarquias estaduais de direito público. Assim, é essa Secretaria que "define as cotas orçamentárias para as universidades estaduais" (BARBOSA, 2013, p. 70-71).

Desse modo, o rateio da cota orçamentária definida, atualmente, para cada uma das UEBA (Gráfico 2), estabelecido desde o ano de 2009[9], apresenta os seguintes percentuais: UNEB, 39% (trinta e nove por cento); UEFS, 22% (vinte e dois por cento); UESB, 21% (vinte e um por cento); e UESC, 18% (dezoito por cento) (MOTA JÚNIOR, 2015).
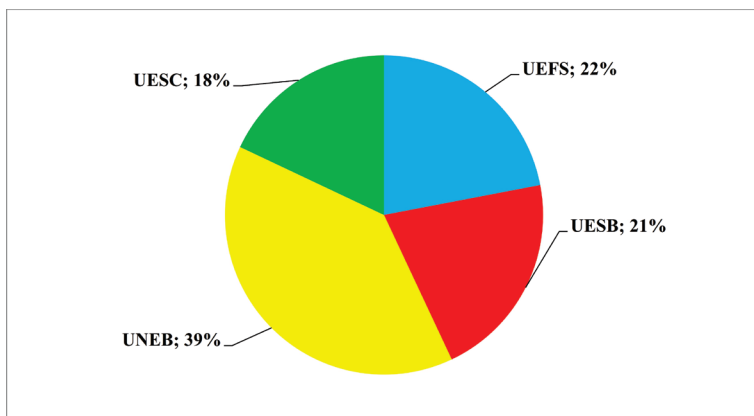
Gráfico 2 – Distribuição dos percentuais da cota orçamentária para as UEBA, a partir de 2009.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015a).

Contudo, esse rateio da cota orçamentária para as UEBA

9 Cabe destacar que o percentual do rateio da cota orçamentária para a UEFS já foi maior: em 2007, foi de 25,6%; e, em 2008, de 23%. Essa redução representou para a universidade uma razoável diminuição dos recursos orçamentário-financeiros recebidos, prejudicando a manutenção das atividades administrativas e os investimentos nas atividades acadêmicas.

pode ter sido definido a partir de critérios, utilizando-se de variáveis (ensino, pesquisa, extensão, quadro de pessoal, entre outros) ou de estimativas que não foram amplamente divulgadas, tornando-o bastante questionável (MOTA JÚNIOR, 2015).

Esse fato pode ser confirmado com base nas evidências levantadas por Miranda (2013, p. 204):

> Assim, concluímos que os resultados permitiram evidenciar que o processo, assim como os critérios adotados pelo Governo, para decidir sobre a alocação dos recursos públicos aos Orçamentos Anuais das Universidades Estaduais carecem de transparência, divulgação e acessibilidade, condições necessárias à modernização dos mecanismos de planejamento e gestão governamental à promoção da melhoria das alocações de verbas públicas, da qualidade dos gastos, bem como da avaliação das políticas públicas.

A pesquisa de Miranda (2013) buscou evidenciar os critérios que norteiam a distribuição e alocação de recursos públicos às universidades públicas estaduais baianas. O estudo se baseou em um levantamento, a partir de questionários aplicados a dirigentes, gestores e especialistas, estudiosos, acadêmicos e pesquisadores da área de educação, escolhidos pela atuação na área ou no tema de educação superior pública no estado da Bahia. Esse levantamento abordou critérios dentre as seguintes categorias: graduação; pós-graduação; pesquisa; extensão;

assistência estudantil; corpo docente; corpo técnico-administrativo; e infraestrutura.

Segundo Miranda (2013), os resultados evidenciaram que nenhum dos questionados – sendo 42% de dirigentes e gestores, 23% de docentes e 8% de alunos de programas de pós-graduação — afirmou "conhecer totalmente" os critérios adotados pelo governo baiano para decisão da alocação dos recursos nas UEBA. Além disso, demonstraram que somente 46% declararam "conhecer parcialmente" e 56% afirmaram não conhecer os critérios.

Conforme Barbosa (2013), as UEBA têm sua expansão e reestruturação sempre comprometidas, em momentos de restrições fiscais do Estado, por terem um regime de financiamento parametrizado por variáveis macroeconômicas, ou seja, sempre que o governo do estado da Bahia passa por dificuldades financeiras, principalmente com a redução na arrecadação de impostos, ficam demasiadamente comprometidos os investimentos a serem aplicados na educação superior pública.

Em 2013, segundo dados do Orçamento Participativo da UEFS (UEFS, 2015a), a estimativa de RIL para aquele ano foi de mais de 18 bilhões de reais. Desse montante, a SEC-BA destinou um percentual de 4,98% da RIL para o financiamento das UEBA, atingindo um valor superior a 923 mil reais. A Tabela 6 apresenta os valores nominais destinados para cada uma das universidades, com base no rateio estabelecido em 2009, período 2009-2014.

Tabela 6 – Distribuição dos valores nominais da cota orçamentária para as UEBA, período 2009-2014 (em reais).

Ano	UNEB (39%)	UEFS (22%)	UESB (21%)	UESC (18%)	Total UEBA (100%)	% RIL
2009	225.739.000	127.092.000	121.315.000	104.050.000	578.196.000	4,74
2010	250.880.000	141.979.000	136.338.000	116.166.000	645.363.000	4,87
2011	282.413.811	159.474.082	153.132.270	130.587.635	725.607.798	4,87
2012	313.796.000	177.387.639	170.289.000	145.201.342	806.674.121	4,87
2013	359.398.200	202.946.600	194.875.800	166.185.400	923.406.000	4,98
2014	397.557.000	224.494.000	215.656.000	183.830.000	1.021.537.000	4,92

Fonte: Adaptada de UEFS (2015a).

Por outro lado, o governo federal somente aporta recursos para as UEBA por meio da concessão de convênios, em concorrência com diversas IES do país, caso haja aprovação de projetos dessas instituições, em editais e programas de financiamento das agências oficiais de fomento à pós-graduação, à pesquisa e à inovação. Cabe destacar que a maior parte desses recursos é para o financiamento de investimentos. Além disso, outra forma de captação de recursos financeiros da União se encaminha por meio de emendas parlamentares do Congresso Nacional (MOTA JÚNIOR, 2015).

Em relação às transferências da União no ano de 2013, de acordo com dados do Resumo Executivo de Informações Gerenciais do período 2008-2014, presente no Portal de Convênios do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), foram formalizados 14.680 instrumentos

de transferências[10] dentre contratos de repasse, convênios e termos de parceria. Desses instrumentos, 1.253 foram para órgãos e entidades das administrações públicas estaduais e/ou distrital, 12.242 para órgãos e entidades da administração pública municipal, 23 para consórcios públicos, 34 para empresas públicas e sociedades de economia mista e 1.868 para organizações da sociedade civil (BRASIL, 2015).

Em termos de valores repassados pela União para Estados, Distrito Federal e Municípios no ano de 2013, a administração pública estadual recebeu R$4.507.447.569,00, enquanto que a administração pública municipal recebeu R$6.653.977.038,00. Além disso, em 2013, o Ministério da Educação repassou 389 instrumentos, sendo contabilizado um valor repassado de R$545.749.802,00 (BRASIL, 2015).

---

10 O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e suas alterações, define **convênio** como o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que orientem a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas pela União, visando à execução de programa de governo (a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco), em regime de mútua cooperação, tendo como partícipes um órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, bem como entidades privadas sem fins lucrativos. Esse mesmo Decreto também define **contrato de repasse** como sendo o instrumento administrativo, de interesse recíproco, para transferência de recursos financeiros, processada por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. Já o **termo de parceria** é definido pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que o considerada como instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre essas partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público (BRASIL, 1999, 2007b).

No período de 2008 a 2014, a União repassou 8.013 instrumentos para órgãos e entidades da administração estadual e distrital, contabilizando um valor de repasse de R$20.702.965.659,00, enquanto que 68.197 instrumentos foram repassados para órgãos e entidades da administração pública municipal, contabilizando um montante de R$29.821.597.522,00 (BRASIL, 2015).

Para Fialho (2012), no campo de responsabilidade do governo federal, acontece a exclusão das universidades estaduais por meio de mecanismos como o uso da expressa indicação do segmento-alvo constante dos protocolos institucionais (instituições federais), sumariamente, assim, impedindo as IES estaduais de participarem de alguns editais ou programas. O que representa um paradoxo de descompromisso da União, pois elas são universidades estaduais, portanto não são federais.

Em contraponto, para as universidades estaduais ainda é imposta "a observância das mesmas regras de qualificação institucional (não são federais, são estaduais, mas são universidades)" (FIALHO, 2011, p. 6). Sendo assim, as IES estaduais submetem-se ao mesmo rigor normativo, tanto quanto as IFES, porém sem o acesso pleno às benesses do financiamento federal.

Portanto, nesse contexto, destaca-se a falta de reciprocidade do governo federal, já que este impede as universidades estaduais, substancialmente, de terem acesso às linhas de financiamento à pesquisa e à extensão promovidas pela CAPES, quando, em sentido oposto, as IFES têm tido acesso privilegiado às instâncias estaduais de fomento, como é o caso da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) (MOTA JÚNIOR; CONCEIÇÃO, 2016).

Além disso, Mota Júnior e Conceição (2016) destacaram algumas limitações e dificuldades financeiras enfrentadas pela gestão da UEFS, no âmbito da política de financiamento para as UEBA. Uma dessas limitações refere-se ao nível de grande concentração orçamentária das despesas de Pessoal e Encargos sobre o orçamento da instituição, em detrimento de despesas de Manutenção e de outras ligadas aos Projetos e Atividades do PPA.

Cabe abordar que as dotações iniciais para atendimento das despesas de Pessoal e Encargos foram sempre suplementadas ao final do exercício (Gráfico 3), a fim de garantir a devida regularização da folha de pagamento no sistema financeiro-contábil. Logo, no momento em que ocorrem essas suplementações de recursos ao orçamento de Pessoal e Encargos, evidenciou-se uma subestimação orçamentária.
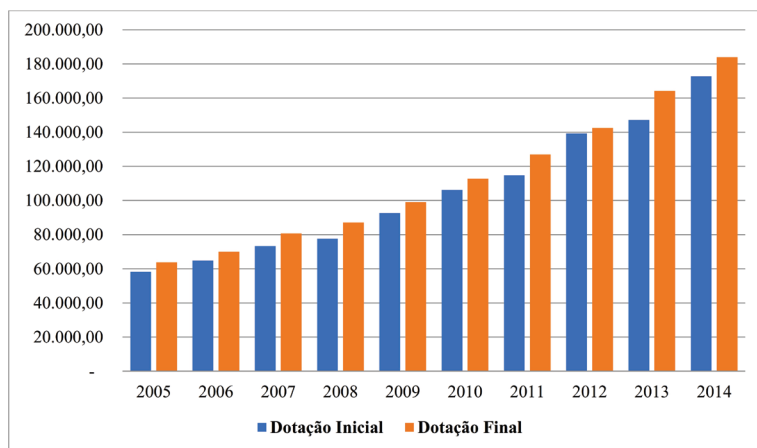
Gráfico 3 – Evolução das dotações iniciais e finais das despesas de pessoal e encargos da UEFS, período 2005-2014 (em Mil Reais)
Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Essa subestimação nas despesas de Pessoal e Encargos é sanada, ao final de cada exercício, com o remanejamento de saldos orçamentários não utilizados do Custeio e/ou dos Investimentos da instituição, bem como, caso ainda seja necessário remanejar mais recursos, por meio de saldos orçamentários não utilizados de outros órgãos da administração pública estadual.

Diante desse cenário, as despesas com a Folha de Pessoal e Encargos representam as que mais demandam recursos públicos para a UEFS, até pela característica finalística da instituição (ofertar a educação superior), necessitando de um quadro de pessoal cada vez mais capacitado, qualificado e valorizado.

Ademais, Mota Júnior e Conceição (2016) mencionam também limitações relativas às reduções orçamentárias nas cotas inicias para Custeio e Investimentos, bem como dificuldades financeiras como os atrasos nos repasses e nos pagamentos de despesas liquidadas, além do contingenciamento de cotas de concessão para empenho, afetando diretamente a gestão universitária. Por outro lado, a política de financiamento para as UEBA ainda é caracterizada por interferências na autonomia administrativa e de gestão financeira, em consequência de determinações legais de Decretos Estaduais e de instrumentos normativos e operacionais de órgãos da Administração Direta (MOTA JÚNIOR; CONCEIÇÃO, 2016).

Nesse sentido, cabe ressaltar que tanto a CF1988 (artigo 207) quanto a CE1989 (artigo 262) deveriam garantir para essas universidades a "autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial" (BRASIL, 1988; BAHIA, 1989).

O Quadro 4 apresenta os Decretos Estaduais de limitação de despesas publicados pelo governo do estado da Bahia, no período de 2003 a 2015, como é o caso do Decreto nº 15.624/2014. Este Decreto suspendeu a execução de diversas despesas referentes a atividades importantes no cotidiano das UEBA, a saber: a celebração de novos contratos de prestação de serviços e aquisição de bens; a realização de recepção, homenagens, solenidades e demais eventos; e a contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores (BAHIA, 2014).

Quadro 4 – Decretos Estaduais de limitação de despesas, período 2003-2015.

Decretos Estaduais de limitação de Despesas – Período 2003 a 2015
Governo Paulo Souto (2003-2006)
Decreto nº 10.052, de 17/07/2006 – estabelece o limite das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas.
Decreto nº 10.078, de 28/08/2006 – ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas.
Decreto nº 10.133, de 26/10/2006 – ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas.
Decreto nº 10.207, de 29/12/2006 – ajusta os limites das despesas de custeio administrativo e de projetos e atividades finalísticas.
Governo Jaques Wagner (2007-2014)
Decreto nº 12.583, de 09/02/2011 – estabelece procedimentos específicos sobre a execução orçamentária e financeira.
Decreto nº 14.682, de 31/07/2013 – estabelece o limite de despesas de manutenção, de projetos e atividades finalísticas.

Decreto nº 14.710, de 14/08/2013 – estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio.
Decreto nº 15.624, de 29/10/2014 – estabelece diretrizes para a transição de governo e suspende diversas despesas públicas.
Governo Rui Costa (a partir de 2015)
Decreto nº 15.924, de 06/02/2015 – dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades integrantes da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.
Decreto nº 16.417, de 16/11/2015 – estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, no âmbito do Poder Executivo Estadual, na forma que indica e dá outras providências.

Fonte: Adaptado de Mota Júnior e Conceição (2016).

Diante desse cenário, ratifica-se que o processo de financiamento das UEBA tem como premissa de política pública a “não decisão”, como visto anteriormente, conforme Bachrach e Baratz (apud CAVALCANTI, 2012), ou seja, representando uma atividade simbólica, como abordado por Michel (apud CAVALCANTI, 2012), concretizada por “decisões de não agir” conduzidas pelas autoridades estaduais.

Além disso, a política de financiamento das UEBA é refém do desigual “jogo de forças e relações de poder”, como destacado por Boneti (2012), entre as autoridades do governo do estado — que determinam a direção e/ou redirecionamento de ações a serem ou não implementadas — e os dirigentes dessas universidades, aliados aos movimentos sindicais de docentes e técnico-administrativos e o movimento estudantil.

O processo de financiamento dessas universidades caracteriza-se, assim, pela ausência de uma definição clara

e evidente de política pública, principalmente pela ausência de determinações normativas ou legislativas que garantam o fortalecimento e a sustentabilidade financeira dessas instituições.

Cabe-nos, então, levantar reflexões sobre possíveis caminhos e ações propositivas visando o financiamento, o fortalecimento e a sustentabilidade financeira das UEBA. Um desses possíveis caminhos seria estabelecer, anualmente, na LDO do estado da Bahia, percentual de recursos orçamentários vinculados a RIL – ou a outro parâmetro, como o ICMS –, para essas universidades, em condição semelhante às universidades estaduais paulistas (MOTA JÚNIOR, 2015).

É importante frisar que a não vinculação normativa faz o adequado financiamento para as UEBA estar sempre a mercê da benevolência do gestor à frente da SEC-BA, principalmente porque a educação superior disputa com a educação básica a destinação dos mesmos recursos públicos do Estado para cumprimento da amarra constitucional, conforme determina o artigo 212 da CF1988 (MOTA JÚNIOR, 2015).

Outra reflexão propositiva seria constar no texto da Constituição Estadual a vinculação orçamentária de recursos para as UEBA. Isso seria possível por meio de uma emenda constitucional, que garantisse um caráter determinante do ponto de vista jurídico. Em contraposição, imenso seria o esforço político dos gestores das UEBA, junto aos deputados estaduais, para a aprovação desse tipo de emenda (MOTA JÚNIOR, 2015).

Além disso, far-se-ia também necessária a alteração no texto da CE1989 para eliminação da limitação normativa ("mantidas integralmente pelo Estado") ao financiamento federal. Sendo assim, de acordo com Fialho (2011, p. 7), "basta rever a Constituição do Estado, especialmente o art. 262 e incisos correspondentes".

Um caminho já em andamento que pode ser destacado dá-se por meio de ações da ABRUEM, em função de constantes gestões políticas, junto aos Poderes Executivo e Legislativo da União, acerca da discussão do financiamento das IES estaduais e municipais, visando a alocação de recursos nessas instituições para além daqueles destinados a projetos específicos, convênios e/ou emendas parlamentares. Por meio de uma frente parlamentar, a ABRUEM defende o financiamento da União às IES estaduais e municipais, para que seja investido um percentual de 10% (dez por cento) por aluno/ano, baseado no valor destinado às IFES, representando uma estimativa de R$ 2.000,00 (dois mil reais) por ano para cada estudante (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 2013).

Conforme Fialho (2011, p. 18), "não há como enfrentar a problemática vivenciada pelas universidades estaduais de todo o país sem colocar na mesa o sistema nacional de educação e o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios". Nesse sentido, caberia ao governo federal assumir a responsabilidade supletiva e redistributiva prevista no artigo 211 da CF1988, visando equacionar a questão sobre o financiamento das IES estaduais e municipais, consequentemente das UEBA (MOTA JÚNIOR, 2015).

Do mesmo modo, Conceição (2016) aborda as perspectivas e desafios do PNE 2014-2024, citando o papel do Congresso Nacional para regulamentação, por meio de lei complementar, da cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, além da "necessidade de criação, em prazo certo, de instância articuladora da colaboração recíproca entre os entes federativos e da responsabilidade da União em garantir recursos suplementares aos demais entes" (CONCEIÇÃO, 2016a, p. 51), que é prevista como estratégia para atingir as metas contidas naquele Plano. Dessa forma, efetivar-se-ia a função supletiva e redistributiva da União para com os Estados e Municípios.

Em sentido complementar, faz-se necessária uma discussão política sobre a criação de um fundo constitucional, visando um financiamento público do ensino superior que seja direcionado especialmente às universidades estaduais e municipais, pautando-se na oferta de ensino e no nível de qualidade dos cursos. Esse fundo, denominado Fundo Nacional de Universalização do Ensino Público Superior (Fundes), efetivaria a responsabilidade supletiva da União ou até mesmo um arranjo novo no pacto federativo brasileiro. Dessa maneira, a União flexibilizaria aos entes federativos estaduais e municipais um aporte de recursos vinculados à educação, reconhecendo o esforço histórico dessas instâncias para a garantia do direito constitucional, por vezes negligenciado pela própria União (MOTA JÚNIOR, 2015).

Cabe destacar que a criação do Fundes já tinha sido sinalizada por Saviani (2010b), quando esse autor aborda

o financiamento compartilhado pelos três entes federativos para o sistema nacional de educação no Brasil, em função, principalmente, do regime de fundos do desenvolvimento educacional. No que se refere ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)[11], este deveria ser aperfeiçoado. No entanto, caberia à União criar também o Fundes.

Conforme Mota Júnior e Conceição (2021), já houve tentativas de regulamentação legislativa para tratar do financiamento da educação superior no Brasil, sem, contudo, uma conclusão definitiva ou o devido sucesso, a exemplo do Substitutivo da Comissão Especial à Proposta de Emenda Constitucional nº 370/1996, prevendo a transferência anual às IFES de 75% dos recursos vinculados; do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 7.200/2006, acerca das normas gerais da educação superior para a União financiar as IES estaduais e municipais, mediante convênios ou consórcios públicos; do Projeto de Lei do Senado Federal nº 2/2007, autorizando a União a participar, supletivamente, do financiamento das IES estaduais e municipais (com cursos gratuitos); e do Projeto de Lei do Senado nº 229/2007,

11 O Fundeb foi criado pela EC nº 53/2006 (vigência 2007-2020), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – que vigorou de 1998 a 2006 –, e alterado pela EC nº 108/2020, que o tornou permanente. É um fundo especial, de natureza contábil, formado pelos Estados e Distrito Federal (27 fundos), com recursos provenientes, na quase totalidade, dos impostos e transferências vinculados à educação, como determina o art. 212 da CF1988 (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2020).

autorizando a União a participar no financiamento das IES estaduais e privadas, a partir da celebração de convênios ou consórcios públicos.

Assim, a responsabilidade supletiva da União para com Estados e Municípios seria dominante, enquanto que esses últimos, de maneira complementar, limitar-se-iam às experiências consolidadas na manutenção de universidades, diferentemente do que acontece com o Fundeb, em que grande parte dos recursos provém de Estados e Municípios, sendo que o papel complementar cabe à União (SAVIANI, 2010b).

DIMENSÕES RELEVANTES NO FINANCIAMENTO DA UEFS

Esta seção apresenta as dimensões relevantes à compreensão das demandas por financiamento da UEFS, no período de 2005 a 2014, a partir de categorias de análise propostas a priori e do diálogo subjacente com o paradigma multidimensional da Gestão Educacional abordado por Sander (1995).

De acordo com esse autor, essas dimensões podem ser entendidas como construções da Gestão Educacional, que correspondem a critérios de avaliação e orientação do desempenho administrativo, a saber: a eficiência (dimensão econômica), a eficácia (dimensão pedagógica), a efetividade (dimensão política) e a relevância (dimensão cultural).

Desse modo, apresenta-se uma sintetização de alguns reflexos quantitativos monetários e não monetários, em relação às oito categorias: graduação; pós-graduação; pesquisa; extensão; assistência estudantil; corpo docente; corpo técnico-administrativo; e infraestrutura. Essa categorização ocorreu a partir dos aspectos evidenciados na dinâmica do financiamento da educação superior, considerando-a como categoria estruturante, integrante do fenômeno da demanda por recursos públicos no processo de financiamento da UEFS.

Quadro 5 – Quadro resumo com as categorias de análise e os dados analisados.

Categorias	Tipo de Dado	Dados analisados
Graduação	Não monetário	Cursos de graduação regulares por ano; vagas anuais; e matriculados nos cursos de graduação regulares por ano.
Pós-Graduação	Não monetário	Cursos institucionais e matriculados por ano na Pós-Graduação *lato sensu* e *stricto sensu*.
Pesquisa	Não monetário	Projetos e grupos de pesquisa por ano.
Extensão	Não monetário	Projetos/programas de extensão por ano.
Assistência Estudantil	Não monetário	Bolsas estudantis ofertadas por ano; vagas na Residência Universitária; e subsídios integrais e parciais do Programa de Bolsa Alimentação por ano.
	Monetário	Despesas anuais realizadas com a Assistência Estudantil.
Corpo Docente	Não monetário	Docentes efetivos por titulação e temporários por ano.
	Monetário	Evolução anual das despesas com pessoal docente.
Corpo Técnico-Administrativo	Não monetário	Analistas, técnicos e outros efetivos por ano; e pessoal temporário REDA e cargos comissionados por ano.
	Monetário	Evolução anual das despesas com pessoal técnico-administrativo.
Infraestrutura	Monetário	Despesas anuais realizadas com as Atividades de Manutenção; e investimentos anuais realizados em Infraestrutura.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, é possível analisar e discutir a evolução quantitativa em termos monetários e não monetários no período de 2005-2014, a partir de dados dos Relatórios Anuais de Atividades e dos Relatórios de Gestão da UEFS, além de dados obtidos da execução orçamentário-financeira por meio dos sistemas de informações gerenciais do governo do estado da Bahia — SICOF Gerencial[12] e FIPLAN Gerencial[13] —, que dão suporte analítico gerencial para as áreas orçamentária, financeira e contábil.

O Quadro 6 apresenta a correlação das categorias propostas com as dimensões pedagógica, política e econômica, abordadas na perspectiva multidimensional de Sander (1995). Para a dimensão pedagógica, analisam-se as categorias: graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão. Para a dimensão política, as categorias: corpo docente, corpo técnico-administrativo e assistência estudantil. Já para a dimensão econômica, analisa-se a categoria infraestrutura.

---

12 O SICOF Gerencial é um módulo com informações gerenciais extraídas do SICOF (Sistema de Informações Contábeis e Financeiras), um sistema implantado em 1997 pela SEFAZ-BA, que reunia os dados contábeis e financeiros da administração pública baiana, direta e indireta, em um único banco de dados. No ano de 2013, o sistema SICOF foi substituído pelo FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia –, que é o sistema oficial atualmente.

13 O FIPLAN Gerencial é um sistema via *web* que disponibiliza relatórios com informações gerenciais relacionadas à execução orçamentário-financeira dos órgãos e entidades do estado da Bahia, tendo como origem os dados extraídos do Sistema FIPLAN.

Quadro 6 – Quadro de correlação entre as categorias de análise e as dimensões abordadas por Sander (1995).

Categorias de Análise	Dimensões da Gestão Educacional (Sander, 1995)
Graduação Pós-Graduação Pesquisa Extensão	Dimensão Pedagógica
Corpo Docente Corpo Técnico-Administrativo Assistência Estudantil	Dimensão Política
Infraestrutura	Dimensão Econômica

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe frisar que a correlação das categorias de análise com as dimensões abordadas por Sander (1995) caracteriza-se por um esforço racional e possível, considerando as condições materiais e o prazo para a conclusão da investigação, não significando que futuras investigações possam ser realizadas, ampliando, sistematicamente, o número de categorias em cada dimensão analisada.

Outrossim, ressalta-se que as dimensões apresentadas são um exercício teórico-metodológico e discricionário deste autor, reconhecendo que essas dimensões não se caracterizam como construções hermeticamente isoladas, mas que, de alguma forma, implicam-se mutuamente, face às

características implícitas dos estudos no campo das ciências sociais aplicadas e humanas (CONCEIÇÃO, 2016b).

Além disso, cabe destacar que a dimensão cultural, também abordada por Sander (1995), foi desconsiderada nesta análise, face à existência de limitações supracitadas, o que também não impede que futuros estudos possam abordá-la, fazendo correlações com as categorias de análise aqui propostas, bem como a outras categorias que se fizerem pertinentes.

É importante destacar que, nesta análise, decidiu-se por enquadrar essas categorias em dimensões operativas para a compreensão do processo de financiamento da UEFS, balizadas em Sander (1995), sem, entretanto, compreendê-las hermeticamente isoladas. Logo, procurou-se montar um modelo com o intuito de buscar evidências de uma possível correlação, a posteriori, entre a pressão da oferta do tripé ensino-pesquisa-extensão, a política de qualificação e valorização de quadros de pessoal da universidade e de assistência estudantil, bem como a necessidade de infraestrutura para manutenção e expansão das atividades universitárias.

Análise exploratória da dimensão pedagógica: oferta de atividades universitárias

Esta subseção caracteriza-se pela compreensão da Dimensão Pedagógica como demandante no processo de financiamento da UEFS, que se relaciona com a oferta

de atividades universitárias, onde se aborda a evolução quantitativa das Atividades de Ensino de Graduação e Pós-Graduação, de Pesquisa e de Extensão.

De acordo com Sander (1995), a dimensão pedagógica refere-se à eficácia institucional, representando o alcance de resultados na implementação de uma atividade, com o intuito de atingir os objetivos institucionais. Desse modo, aplicada à educação, a eficácia deve vincular-se, essencialmente, à consecução dos objetivos intrinsecamente pedagógicos nas instituições de ensino.

Ainda para Sander (2007), o aspecto intrínseco da eficácia pedagógica da gestão educacional deve sobrepor o da eficiência econômica. Portanto, deve-se considerar, principalmente, que o pressuposto da consecução dos objetivos educacionais deverá sobrepor os aspectos utilitários e extrínsecos de caráter econômico.

Logo, essa suposta preponderância da dimensão pedagógica, apesar da ênfase dada à dimensão econômica, atribui à gestão das UEBA a responsabilidade de buscar estratégias para o devido alinhamento das atividades universitárias no atendimento dos objetivos institucionais, no sentido de superar a lógica econômica, podendo valer-se da dimensão política para minimizar as dificuldades enfrentadas.

Portanto, o contexto das restrições de recursos orçamentário-financeiros nas UEBA tensionam, como presente na literatura de Sander (1995), aspectos do propósito pedagógico como norteador do processo e da racionalidade própria do capitalismo.

Nesse contexto, compreende-se que a Dimensão da Oferta de Atividades Universitárias dialoga mais diretamente com a Dimensão Pedagógica de Sander (1995), levando-

se em consideração, fundamentalmente, a necessidade de ampliação da oferta de educação superior no estado da Bahia, como já discutido anteriormente, principalmente por essa dimensão estar vinculada à consecução dos objetivos institucionais e à lógica de que a eficácia pedagógica deve se sobrepor à eficiência econômica.

Atividade de Ensino de Graduação

Em relação à Atividade de Ensino de Graduação, é possível destacar uma expansão em relação à oferta de cursos regulares na UEFS (Gráfico 4). O número de vagas ofertadas era de 1.440, distribuídas em 22 cursos regulares (765 vagas para o primeiro semestre e 675 para o segundo semestre) no ano de 2005, crescendo para 1.820 vagas em 28 cursos regulares (950 vagas para o primeiro semestre e 870 para o segundo semestre) em 2014, representando um crescimento de 26,39% no número de vagas e de 27,27% no número de cursos regulares ofertados.

Em relação ao número de matriculados em cursos regulares de graduação, a UEFS apresentou 6.440 estudantes no segundo semestre do ano de 2005, crescendo para 7.177 matriculados no segundo semestre de 2014; isso representou um crescimento de 11,44% no número de estudantes matriculados.

Cabe destacar ainda que, desde a publicação da Resolução do Conselho Universitário (CONSU) nº 034/2006, a política de ações afirmativas implantada, relativa ao sistema de cotas para grupos historicamente excluídos, reserva 50% das vagas — dentre as ofertadas em

cada curso regular — para candidatos oriundos de escolas públicas — com a exigência de ter sido cursado o ensino médio e, pelo menos, dois anos das séries finais do ensino fundamental —, sendo 80% destas para candidatos que se declararem negros.

A Resolução CONSU 034/2006 também estabeleceu o acréscimo, para cada curso regular, de mais duas vagas exclusivas para candidatos oriundos de grupos indígenas e comunidades quilombolas. Portanto, a oferta de vagas aumentou para 1.926 vagas no ano de 2014, ou seja, um incremento de 33,75% em relação ao ano de 2005.
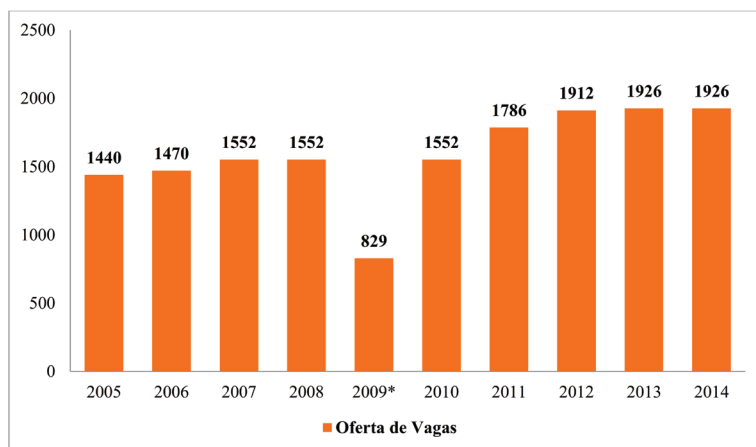
Gráfico 4 – Evolução do número de vagas dos cursos regulares de graduação da UEFS, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015b).
*O segundo semestre de 2009 foi cancelado, pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), para regularização do calendário acadêmico.

Logo, a ampliação na oferta de vagas e criação de novos cursos tende a pressionar a demanda por mais recursos públicos na instituição, principalmente com a necessidade de construção de novos espaços (salas de aula, laboratórios e espaços de convivência) para o atendimento a esses novos discentes ingressantes.

Atividade de Ensino de Pós-graduação

Em relação ao Ensino de Pós-Graduação, é possível destacar a relevante evolução na oferta de cursos *stricto sensu* e na criação de Programas de Pós-Graduação institucionais (Gráfico 5), muito influenciada, possivelmente, pelo aumento no número de docentes doutores da instituição no mesmo período.

No ano de 2005, a UEFS contava com 141 matriculados, distribuídos em 8 programas próprios, sendo 5 em nível de mestrado e 3 em nível de mestrado e doutorado, contabilizando 10 cursos. Já no ano de 2014, a UEFS contava com 1.035 matriculados, distribuídos em 19 programas próprios, sendo 3 em nível de mestrado e doutorado, contabilizando 22 cursos ofertados. Portanto, isso representou um crescimento de 120% na oferta de cursos, de 137% no número de programas e de 634% no número de alunos matriculados na Pós-Graduação *Stricto Sensu* da instituição.
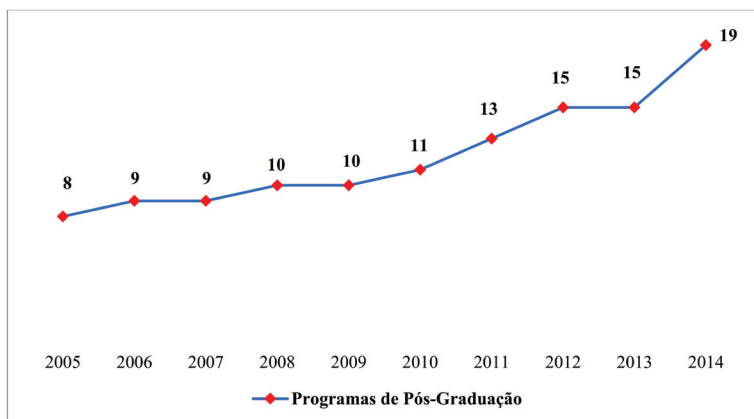
Gráfico 5 – Evolução do número de programas de pós-graduação institucionais *stricto sensu* da UEFS, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015b).

O avanço da Pós-Graduação *Stricto Sensu* e a alteração nas normas para o financiamento dos cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* — por meio da Resolução CONSEPE nº 118/2009 (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2009), proibindo a cobrança de mensalidades para os discentes — podem ter causado a redução na quantidade de cursos e, consequentemente, de estudantes matriculados na Pós-Graduação *Lato Sensu*. Em 2014, a UEFS apresentou somente 9 cursos (em 2005 eram 17 cursos) e 188 estudantes matriculados (em 2005 eram 370 matriculados).

Logo, a ampliação na oferta de vagas e cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* também pressiona a demanda

por mais recursos públicos na instituição. Sendo assim, de modo similar ao do Ensino de Graduação, há aqui também a demanda pela construção de novos espaços — salas de aula e laboratórios —, além daqueles administrativos para as secretarias dos cursos, visando atender discentes ingressantes desses novos Programas de Pós-Graduação.

Atividade de Pesquisa

Analisando-se também aspectos relacionados à Atividade de Pesquisa, é possível destacar o aumento no número de projetos de pesquisa cadastrados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPPG) da UEFS (Gráfico 6). Em 2005, essa universidade apresentava 358 projetos de pesquisa cadastrados e em andamento na PPPG, contando com 94 grupos de pesquisa cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Já em 2014, o número de projetos de pesquisa cadastrados e em andamento foi de 602 (crescimento de 68,16%), apresentando 145 grupos de pesquisa cadastrados no CNPq (crescimento de 54,26%).
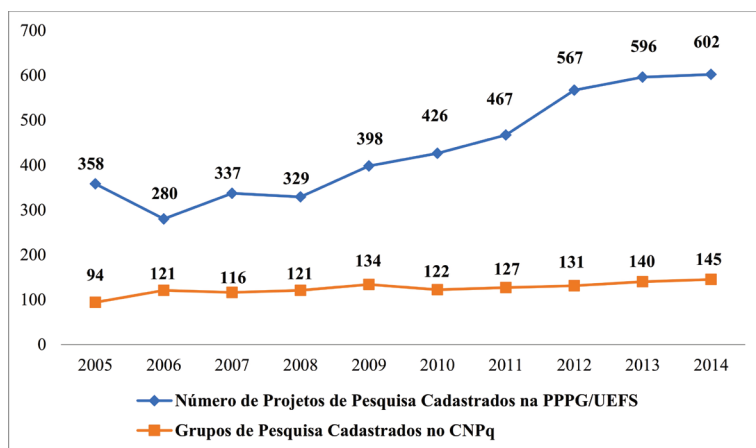
Gráfico 6 – Evolução do número de projetos e grupos de pesquisa cadastrados na UEFS e no CNPq, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015b).

Desse modo, essa considerável expansão nas Atividades de Pesquisa da instituição significou ainda uma relevante contribuição para o desenvolvimento e a difusão científica, tecnológica e de inovação no estado da Bahia. Além disso, essa expansão relaciona-se diretamente com a evolução dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UEFS.

Dessa forma, a ampliação nas Atividades de Pesquisa tende a pressionar a demanda por mais recursos públicos na instituição, principalmente por ser uma atividade que demanda grandes investimentos (equipamentos tecnológicos, infraestrutura e novos espaços para laboratórios).

Atividade de Extensão

De modo similar, considerando-se aspectos da Atividade de Extensão na UEFS, é possível destacar a evolução dos dados de tais atividades. Cabe destacar que essa relevante expansão nas atividades extensionistas representou uma maior aproximação, inserção e interação da instituição com a comunidade externa, principalmente na região onde a universidade encontra-se inserida, por disponibilizar, assim, serviços, atividades culturais e o conhecimento adquirido com o ensino e a pesquisa.

O Gráfico 7 apresenta o número de projetos e programas extensionistas cadastrados na Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) da UEFS. Em 2005, esse número era 45, passando para 166 em 2014, isto é, um crescimento de 268,89%.
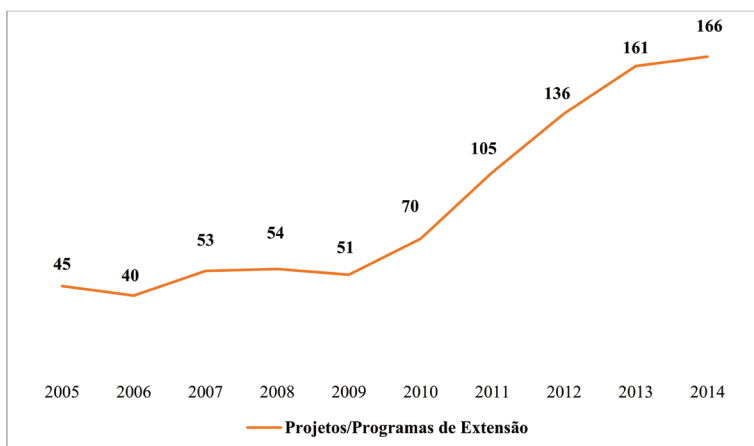
Gráfico 7 – Evolução do número de projetos e programas extensionistas cadastrados na UEFS, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015b).

Dessa forma, a ampliação nas Atividades de Extensão tende também a pressionar a demanda por mais recursos públicos na instituição, principalmente por ser uma atividade atrelada à disponibilidade e oferta de serviços à sociedade.

Análise exploratória da dimensão política: política de pessoal

Esta subseção caracteriza-se pela compreensão da Dimensão Política como demandante do processo de financiamento que se relaciona à Política de Pessoal, ou seja, ligada ao relacionamento político da universidade com o seu ambiente externo (sociedade e governo do estado) e interno (comunidade acadêmica).

A perspectiva da dimensão política, segundo Sander (1995), refere-se à administração efetiva, ou seja, é voltada ao relacionamento político das instituições educacionais com o seu ambiente externo e partes interessadas. Sendo assim, a dimensão política é definida pela efetividade administrativa no atendimento às exigências da sociedade.

Nessa dimensão, ainda segundo Sander (2002, p. 66), "a administração presta atenção prioritária a sua capacidade de resposta às necessidades e aspirações da comunidade e da sociedade em geral". De acordo com Solino (1996, p. 38), "a dimensão política se constrói a partir da ação e da luta de interesses, ou seja, das próprias forças constituintes da organização em interação com a comunidade, na concretude de suas realizações". Para Carvalho (2014, p. 8), "a efetividade é o critério fundante desta dimensão de gestão, ou seja,

prima por uma efetiva participação na tomada de decisão no âmbito das instituições educativas". Em outras palavras, evidencia o efetivo exercício da função social, objetivando o "atendimento das necessidades e demandas de seus agentes" (CARVALHO, 2014, p. 8).

Ademais, a efetividade como critério de desempenho administrativo mensura a capacidade de produção de respostas ou soluções para as demandas politicamente levantadas por integrantes da sociedade. Além disso, é necessário entender que a responsabilidade social (*accountability*) se associa ao conceito de efetividade, isto é, a gestão de instituições educacionais deverá ser responsabilizada e prestar contas por suas ações e atos, principalmente em função de preocupações prioritárias da comunidade (SANDER, 1995).

Portanto, a ampliação da oferta de educação superior deverá estar alinhada com as necessidades e demandas da comunidade na qual a instituição de ensino encontra-se inserida. Para tanto, faz-se necessária a criação de meios de efetiva participação de membros dessa comunidade no processo decisório. Faz-se necessário, também, que agentes políticos e administrativos hierarquicamente ligados à instituição estejam atentos a essas demandas e proporcionem condições (recursos humanos e financeiros) para que esta possa efetivar as demandas que lhe são apresentadas.

Para tanto, foram sintetizados reflexos quantitativos não monetários e monetários da execução orçamentário-financeira da UEFS, no período 2005-2014, acerca de alguns aspectos: a política de qualificação do corpo docente, a política de valorização do corpo técnico-administrativo e a política de assistência estudantil.

Política de qualificação do corpo docente

Entende-se a qualificação do corpo docente, em termos de mudança de titulação, como estritamente ligada ao aumento das despesas com a Folha de Pessoal e Encargos. Vale lembrar que, para a qualidade acadêmica da instituição, uma maior titulação do corpo docente representa um maior tempo nas atividades de pesquisa e difusão do conhecimento, gerando, consequentemente, uma maior experiência desses docentes na transmissão de ensinamentos aos discentes.

Na Tabela 7, apresenta-se a evolução do corpo docente da UEFS por vínculo funcional. Nessa tabela, destaca-se o incremento de 26,71% no número de docentes que, em 2005, era 831, passando para 1.053 em 2014.

Tabela 7 – Evolução do corpo docente da UEFS, por vínculo funcional, período 2005-2014.

Vínculo Funcional	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Efetivo	733	752	767	746	769	837	872	899	896	879
Substituto	71	92	89	134	143	111	79	68	125	165
Visitante	27	26	28	42	40	23	15	6	9	9
Total	**831**	**870**	**884**	**922**	**952**	**971**	**966**	**973**	**1.030**	**1.053**

Fonte: Adaptada de UEFS (2015b).

Além disso, verifica-se um crescimento na titulação docente[14] do corpo efetivo da instituição, o qual pode ser observado no Gráfico 8. O percentual de mestres e doutores cresceu de 78,72% em 2005 para 86,92% em 2014, ou seja, um incremento de 10,42%. Esse crescimento pode ser considerado bastante qualificado, pois o número de mestres (351) em 2005 era maior do que o número de doutores (226); já em 2014, o número de mestres diminuiu para 336, enquanto que o número de doutores quase dobrou, passando para 428, ou seja, um incremento de 89,38% no período.

Em termos de impacto na Folha de Pessoal e Encargos, é importante salientar que, a partir de 2010, a SEPLAN-BA criou duas ações orçamentárias (4507 — Administração de Pessoal e Encargos do Magistério Superior e 4511 — Administração de Pessoal do Magistério Superior sob Regime de Contratação Especial), ambas Atividades Finalísticas de Pessoal, visando atender as despesas com a folha de pagamento dos docentes efetivos e temporários (Regime Especial de Contratação – REDA, docentes substitutos e visitantes).

14 Cabe destacar que, no ano de 2009, a UEFS apresentou uma redução de 0,65% em relação ao ano anterior no percentual de mestres e doutores, o que não representou um decréscimo nas despesas com a folha de pagamento dos docentes, pois houve, naquele ano, incorporação aos vencimentos de 11% da Gratificação de Estímulo às Atividades Acadêmicas (GEEA), além de reajuste de 6,71% concedido pelo governo do estado a todos os servidores (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2011).
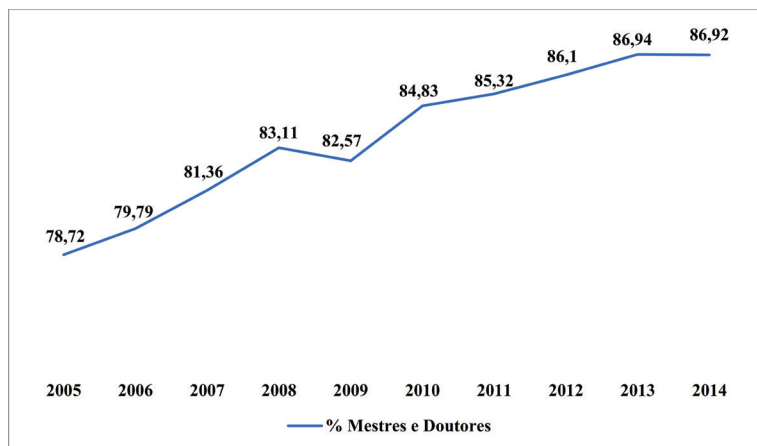
Gráfico 8 – Evolução percentual de mestres e doutores na UEFS, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015b).

Nesse sentido, separou-se, então, a execução orçamentário-financeira da folha de pagamento docente das ações orçamentárias 2001 e 2005 (Administração de Pessoal e Encargos e Administração de Pessoal sob Regime de Contratação Especial, respectivamente), que se tornaram exclusivas para o pagamento de despesas de pessoal dos servidores técnico-administrativos efetivos e temporários. Portanto, foi possível destacar, a partir de 2010, o impacto das despesas empenhadas com a folha de pagamento dos docentes (valores nominais) em relação ao total de despesas de pessoal, observado no Gráfico 9:
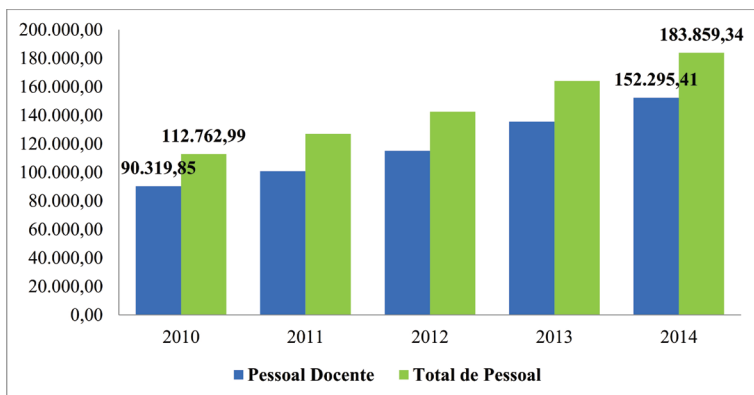
Gráfico 9 – Evolução das despesas empenhadas de pessoal docente da UEFS, período 2010-2014 (em mil reais).
Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Do ponto de vista do processo de financiamento, a mudança na titulação do docente acaba por onerar a folha de pagamento da instituição de duas formas (previstas pela Lei nº 8.352/2002 — Estatuto do Magistério Superior das Universidades Estaduais da Bahia): por meio da concessão de incentivo financeiro de pós-graduação, que varia o percentual de acordo com a titulação (20% — especialista, 30% — mestre ou 40% — doutor); e por meio do aumento salarial como a mudança de classe, a partir da publicação da promoção na carreira do magistério superior para uma classe imediatamente acima para o docente recém-titulado (BAHIA, 2002).

Cabe destacar também que, diante da política de capacitação, com a concessão de afastamentos para pós-graduação, nem sempre os encargos docentes são

redistribuídos entre os efetivos, sendo necessária, muitas vezes, a contratação de professores substitutos (prevista no Estatuto do Magistério Superior), onerando, portanto, a folha de pagamento da instituição. Nesse sentido, conforme a Tabela 7, pode-se observar um crescimento no número de professores substitutos de 71 (2005) para 165 (2014).

De outro modo, faz-se necessário considerar o artigo 52 da atual LDB, que define as universidades como "instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano." (BRASIL, 1996). Esse artigo ainda caracteriza as universidades a partir da necessidade de que estas apresentem, pelo menos, um terço do corpo docente com o título de mestre ou doutor. Logo, a titulação do corpo docente representa uma característica relevante para a condição do status de universidade no país.

É importante destacar, ainda, que a regra atual do MEC, definida pela Resolução CNE/CES nº 03/2010, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, estabelece requisitos mínimos para que uma IES se mantenha ou consiga o status de universidade no Brasil. Alguns desses requisitos relacionam-se à titulação do corpo docente, a saber: ter, no mínimo, um terço do corpo docente com título de mestre ou doutor e ofertar de forma regular, pelo menos, quatro mestrados e dois doutorados reconhecidos pelo MEC (BRASIL, 2010b).

Essa mesma Resolução CNE/CES nº 03/2010 definiu, em suas disposições gerais e transitórias, prazos para que as IES se adaptassem às determinações previstas, como um período de transição. Sendo assim, as universidades que não atendiam ao requisito da oferta de cursos de mestrado

e doutorado poderiam ser recredenciadas, em caráter excepcional, desde que oferecessem, pelo menos, três cursos de mestrado e um doutorado até o ano de 2013, sendo obrigatório atingir quatro mestrados e dois doutorados até o ano de 2016 (BRASIL, 2010b).

A partir da publicação da supracitada Resolução, as IES foram obrigadas a capacitar seu corpo docente, principalmente com um quadro maior de doutores, visando o atendimento do requisito da oferta regular de cursos de mestrado e doutorado reconhecidos pelo MEC, para que não perdessem a condição de universidades, sendo rebaixadas a centros universitários.

Além disso, cabe também destacar que a Meta 13 do PNE 2014-2024 considera como indicador para a elevação da qualidade da educação superior a ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente das IES, estabelecendo um percentual de 75% (setenta e cinco por cento) do total de docentes, e destes, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) de doutores.

Nesse contexto, a titulação do corpo docente apresenta-se como um fator extremamente relevante para a qualidade acadêmica de uma IES e para a manutenção do status de universidade. Logo, um fator que influencia, de forma bastante relevante, o processo de financiamento de uma IES.

Portanto, no caso da UEFS, como pôde ser observado no Gráfico 8, o percentual de mestres e doutores, dentre os docentes que, em 2005, era de 78,72%, cresceu para 86,92% em 2014. Logo, esse percentual encontra-se muito acima dos 33,33% (um terço) previstos pela LDB atual e Resolução CNE/CES nº 03/2010, bem como acima do estabelecido

pela Meta 13 do PNE 2014-2024 para mestres e doutores (75%). Cabe destacar, ainda, que o número de doutores, em 2005, de 226 docentes (30,83% do total) cresceu para 428 (48,69% do total) em 2014, representando um percentual, também, acima da meta estabelecida pelo atual PNE (35%).

No âmbito financeiro, o Gráfico 9 destaca os valores empenhados com a folha de pagamento docente, no período 2010-2014 — a partir do ano de desmembramento das ações orçamentárias para execução da folha de pagamento de docentes e técnico-administrativos —, em que se pode evidenciar um incremento no orçamento executado, em termos nominais, da ordem de 68,62%.

Cabe sinalizar que, no ano de 2010, o número de mestres e doutores foi de 710 docentes; em 2014, foi de 764, ou seja, um acréscimo de apenas 7,61%. Entretanto, o número de doutores nesse período cresceu 24,06% (de 345 para 428). Pode-se inferir que o aumento no número de doutores onerou bastante a folha de pagamento docente, até porque a obtenção do título de doutor beneficia o servidor com um incentivo financeiro de pós-graduação com percentual de 60% calculado sobre o vencimento básico, além do posterior acréscimo salarial com a aprovação e publicação da promoção na carreira para a classe docente imediatamente acima.

Outro aspecto importante seria que, à medida que a instituição titula seu corpo docente, esses mesmos docentes titulados, quando retornam à universidade, fazem com que haja uma pressão pela ampliação da atividade de pesquisa, principalmente com a montagem de novos grupos de pesquisa, implementação de projetos de pesquisa de natureza contínua, publicação de livros e periódicos, realização de

inúmeros eventos científicos nacionais e internacionais, entre outros.

Além disso, a qualificação do corpo docente também pressiona a instituição para uma expansão natural na oferta da Atividade de Ensino de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, pois um número maior de doutores, em determinadas áreas, dará condições para a criação de novos programas e de novos cursos — doutorado ou mestrado profissional — para aqueles existentes.

Nesse sentido, essa expansão nas Atividades de Ensino de Pós-graduação e de Pesquisa gerará uma pressão pelo aumento dos Investimentos e das Despesas Correntes, principalmente para o atendimento das novas demandas dessas duas atividades, além de um posterior aumento nos gastos com a manutenção da própria instituição, vinculados a esses novos Investimentos.

Analogamente, pode-se dizer que esse processo é como se fosse uma célula se multiplicando. Nessa perspectiva, Oliveira (2014, p. 261) aborda que "a universidade é uma instituição orgânica, que se desenvolve continuamente através de suas inúmeras ações descentralizadas nos trabalhos dos professores". Quanto mais se qualifica o corpo docente, maior será a pressão sobre o Custeio e os Investimentos da instituição.

Em suma, se de um lado a titulação do corpo docente acaba por onerar os gastos com a Folha de Pessoal e Encargos, por outro pode-se considerá-la como um aspecto extremamente relevante da instituição, pois garante a qualidade acadêmica e o status para se manter como universidade.

Política de valorização do corpo técnico-administrativo

O corpo técnico-administrativo das UEBA é composto, atualmente, por duas carreiras: os Técnicos Universitários e os Analistas Universitários. Essas carreiras foram criadas pela Lei nº 8.889/2003, de 01 de dezembro de 2003, e reestruturadas pela Lei nº 11.375/2009, de 5 de fevereiro de 2009. Além dessas carreiras, existem servidores lotados nas UEBA que compõem outras carreiras dos níveis de apoio, médio e superior, a maioria cargos em extinção.

No período analisado, o número de servidores técnico-administrativos efetivos cresceu 24,5%, saindo de 539 para 671, conforme demonstra o Gráfico 10. Esse mesmo gráfico também demonstra uma queda acentuada no número de servidores técnico-administrativos efetivos, nos anos de 2006, 2008, 2009 e 2010, que pode ter sido ocasionada tanto pelo *déficit* entre as entradas (novos concursos) e saídas (aposentadorias e exonerações) quanto pela baixa atratividade (retenção de servidores) da instituição em termos salariais.

Fazendo-se um comparativo entre as quantidades de servidores efetivos (docentes e técnico-administrativos) e os valores empenhados com suas respectivas folhas de pagamentos, tem-se uma relação de 31% maior — em 2014, por exemplo — do quantitativo de docentes (879) em relação aos técnico-administrativos (671), ou seja, 76,34% do número de docentes. Por outro lado, a proporção em relação aos valores empenhados das despesas com a Folha

de Pessoal e Encargos é 368% maior para docentes (R$ 141.564.393,90) do que para os técnico-administrativos (R$ 30.244.163,24). Em outras palavras, em 2014, os valores nominais empenhados com a folha de pagamento dos técnico-administrativos efetivos representaram apenas 21,36% dos valores com a folha de pagamento dos docentes efetivos da UEFS.
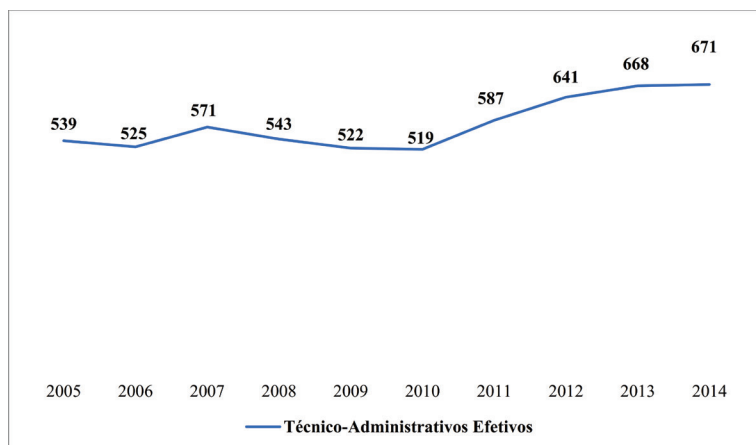
Gráfico 10 – Evolução do número de servidores técnico-administrativos efetivos da UEFS, período 2005-2014.
Fonte: Adaptado de UEFS (2015b).

Em comparação com a categoria do corpo docente, é possível destacar um impacto muito inferior dos valores empenhados das despesas com a folha de pagamento do Pessoal Técnico-Administrativo em relação ao total de Despesas de Pessoal da UEFS, no período 2010-2014, conforme Gráfico 11.

Por outro lado, mesmo com o impacto reduzido em comparação à categoria docente, pode-se destacar também a política de valorização dos servidores técnico-administrativos como um aspecto que relaciona a capacitação profissional com o aumento das despesas com a Folha de Pessoal e Encargos, principalmente a partir da publicação da Lei nº 11.375/2009, que reestruturou e alterou o padrão remuneratório dos cargos de Analista e Técnico Universitários.
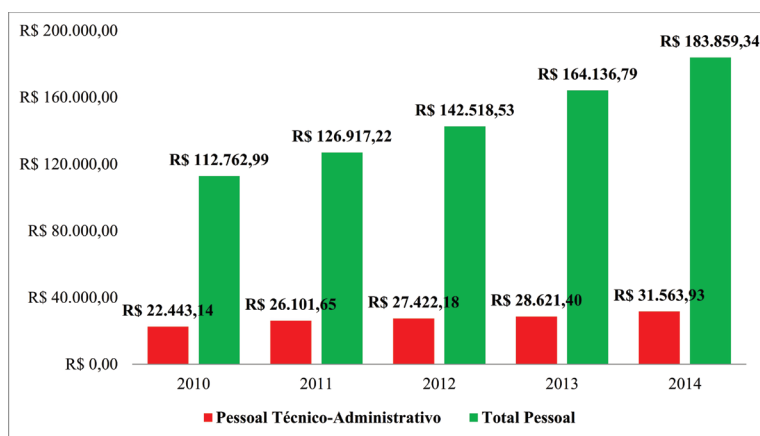
Gráfico 11 – Evolução das despesas empenhadas do pessoal técnico-administrativo da UEFS, período 2010-2014 (em mil reais).
Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Cabe destacar que a Lei nº 8.889/2003, que tratava sobre a estrutura dos cargos e vencimentos do Poder Executivo do Estado da Bahia, definiu as carreiras das UEBA da seguinte forma: os Técnicos Universitários, de escolaridade de nível

médio; e os Analistas Universitários, de escolaridade de nível superior.

A Lei nº 8.889/2003 tratou sobre o Plano de Carreiras e Vencimentos dos Servidores Técnico-Administrativos das UEBA, porém os processos de progressão[15] e promoção[16] não chegaram a ser regulamentados, gerando prejuízos financeiros aos servidores técnico-administrativos e muita insatisfação com o governo da época. Contudo, o único benefício deu-se com o enquadramento inicial previsto para as carreiras, como ajuste da estrutura de cargos ao padrão remuneratório disposto por aquela lei.

Cabe também frisar que a Lei nº 8.889/2003 garantiu aos Técnicos Universitários e Analistas Universitários, como vantagem pessoal, o recebimento dos valores concedidos com o Incentivo Funcional à Titulação e Qualificação, bem como com a Gratificação por Desempenho no Trabalho (GDT), estabelecidos em leis anteriores.

Nesse sentido, para os Técnicos Universitários, essa lei determinou que o valor correspondente entre a diferença do vencimento estabelecido e o percebido à época por aqueles ocupantes desse cargo fosse subtraído do valor da Gratificação por Condições Especiais de Trabalho (CET) (BAHIA, 2003).

Já para os Analistas Universitários, a lei instituiu a Gratificação por Competência (GPC), com a finalidade

---

15 Para a Lei nº 8.889/2003, a "progressão é passagem do servidor para o padrão imediatamente superior de uma mesma classe" (BAHIA, 2003).

16 Segundo a Lei nº 8.889/2003, a "promoção é a passagem do servidor para a classe imediatamente superior a ocupada" (BAHIA, 2003).

de reconhecer a aquisição de competência pelo servidor, escalonada em três níveis. Além disso, para o enquadramento à tabela dessa nova gratificação, foi levado em conta o valor somado ao vencimento estabelecido para o cargo, de forma igual ou imediatamente superior àquele correspondente ao somatório percebido a título de vencimento mais o valor da GDT recebida (BAHIA, 2003).

Nesse contexto, a publicação no ano de 2009 da Lei nº 11.375/2009 trouxe, além da reestruturação das carreiras de Técnico e Analista Universitários, nova estruturação ao Plano de Carreira e Remuneração, composto agora por Referências e Graus. Dessa vez, apesar de um atraso de 4 anos e 3 meses — a determinação era de um prazo de 365 dias, a partir da vigência da lei —, o processo de progressão e promoção foi regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 15.143/2014 (para os Analistas Universitários) e nº 15.144/2014 (para os Técnicos Universitários), de 21 de maio de 2014 (BAHIA, 2009a). Cabe destacar ainda que a Lei nº 11.375/2009, em seu artigo 18, instituiu a Gratificação de Suporte Técnico-Universitário (GSTU), privativa das carreiras de Técnico Universitário e Analista Universitário, concedida em razão da jornada de trabalho, da Referência e do Grau do servidor (BAHIA, 2009a).

Desse modo, essa lei definiu como Referência a posição horizontal estabelecida para a GSTU, em função da titulação ou do aperfeiçoamento do servidor, como também do Grau, cuja evolução acontece mediante progressão, isto é, com a mudança do valor da GSTU dentro do mesmo Grau. Além disso, a lei definiu como Grau a posição vertical estabelecida para o vencimento básico e GSTU do servidor, de acordo

com a Referência, cuja evolução acontece mediante promoção, ou seja, a mudança para o Grau imediatamente seguinte (BAHIA, 2009a).

A Lei nº 11.375/2009 ainda determinou que o cargo de Analista Universitário fosse estruturado em 9 Graus (I a IX) e 5 Referências (S, E, EE, M e D). De outro modo, o cargo de Técnico Universitário foi estruturado em 4 Graus (I a IV) e 3 Referências (1 a 3).

No caso dos Analistas Universitários, essa lei determinou um enquadramento à tabela da GSTU, que substituiu a GPC por carga horária extinta, baseado na remuneração individual do servidor, entendida como o "vencimento do cargo efetivo acrescido do valor do nível da GPC atribuída com base na jornada de trabalho e de acordo com a titulação" (BAHIA, 2009a).

Com isso, os Analistas Universitários foram enquadrados de acordo com as seguintes referências: Referência S, para aqueles com escolaridade de nível superior; Referência E, com uma especialização em nível de pós-graduação com carga horária mínima de 360 horas; Referência EE, com duas especializações em nível de pós-graduação, com carga horária mínima de 360 horas cada uma, ou uma especialização em nível de pós-graduação, com carga horária igual ou superior a 600 horas; Referência M, com título de mestrado; e Referência D, com título de doutorado (BAHIA, 2009a).

Já no caso dos Técnicos Universitários, para o enquadramento à tabela da GSTU, foi considerada a Referência em que se situava o servidor com a seguinte definição: na Referência 1, os Técnicos Universitários

com escolaridade de nível médio; na Referência 2, com escolaridade de nível médio e 180 horas integralizadas em cursos de aperfeiçoamento (carga horária mínima de 8 horas); e na Referência 3, com escolaridade de nível médio e 240 horas integralizadas em cursos de aperfeiçoamento (carga horária mínima de 20 horas) – sendo cursos em áreas relacionadas às atribuições do cargo (BAHIA, 2009a).

Nesse panorama, os Técnicos Universitários enquadrados no percentual de CET por carga horária passaram a perceber a GSTU “com base na remuneração individual praticada, entendida esta como o vencimento do cargo efetivo acrescido do valor do nível da CET atribuída com base na jornada de trabalho” (BAHIA, 2009a).

Ademais, a Lei nº 11.375/2009 determinou um prazo de 120 dias para que as UEBA promovessem uma revisão no enquadramento dos seus Analistas e Técnicos Universitários, por ofício ou requerimento dos interessados, apresentando comprovações (como o diploma ou certificado de conclusão de cursos) que não houvessem sido computadas em processos anteriores de progressão ou promoção (BAHIA, 2009a).

Dessa forma, tanto os enquadramentos como os processos de progressão e promoção das carreiras de Analista e Técnico Universitários impactaram diretamente a Folha de Pessoal e Encargos das UEBA. Entretanto, com a estruturação do Plano de Carreira e Remuneração, os impactos à folha de pagamento só foram sentidos a partir da publicação da revisão dos enquadramentos, como também a partir da publicação dos primeiros processos de progressão e promoção, com a vigência dos Decretos Estaduais de regulamentação em 2014.

Logo, a criação de uma política institucional de valorização e qualificação dos servidores técnico-administrativos fará com que a gestão seja mais qualificada e especializada, portanto mais eficiente e, consequentemente, mais barata. Como reflexo, a universidade precisaria cada vez menos de pessoal para além do quadro permanente, ou seja, teria um corpo de pessoal, tecnicamente, especializado à gestão universitária, como um campo especializado da gestão governamental.

Nesse sentido, faz-se também importante que cargos comissionados eminentemente técnicos sejam ocupados pelo pessoal efetivo técnico-administrativo das UEBA, barateando assim o custo de contratação/manutenção de pessoal. Tal fato ocorreu na UEFS a partir da gestão 2007-2011, que tinha como princípio de gestão a valorização dos servidores docentes e técnico-administrativos, nomeando para cargos comissionados apenas servidores de carreira do seu quadro de pessoal.

Ademais, de acordo com o Relatório de Gestão da UEFS 2007-2011, desde o ano de 2007 foram implantadas ações estratégicas voltadas à valorização dos servidores técnico-administrativos, tais como: atendimento a solicitações de ingresso de novos servidores; implementação de demandas ligadas à reestruturação do plano de cargos e salários; intervenções junto ao governo do estado para a garantia dos enquadramentos funcionais; e oferta de atividades de capacitação (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2012).

A importância da capacitação do corpo técnico-administrativo para a educação superior pode ser medida

pela Meta 13 do PNE atual, que trata da elevação da qualidade da Educação Superior. A Estratégia 13.9, que objetiva promover a formação inicial e continuada de profissionais técnico-administrativos, atua como uma das estratégias prevista no Plano atual para elevar a qualidade da educação superior no país (BRASIL, 2014d).

Nesse sentido, o Governo Federal instituiu – por meio da Portaria MEC nº 27, de 15 de janeiro de 2014 – o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), visando atender as instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, de modo a garantir, para além dos programas de capacitação e qualificação oferecidos, novas oportunidades para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos (BRASIL, 2014e).

O Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do PCCTAE tem como marcos normativos a Lei nº 11.091/2005, que estruturou o plano de carreira, e o Decreto nº 5.824/2006, que destaca os procedimentos sobre a concessão do Incentivo à Qualificação e a efetivação do enquadramento por nível de capacitação (BRASIL, 2005, 2006a).

Esse Incentivo à Qualificação é concedido ao servidor que possui a educação formal superior ao que foi exigido para o cargo do qual é titular, tendo como base um percentual calculado sobre o padrão de vencimento percebido, que pode aumentar pela aquisição de título em área de conhecimento com relação direta ao ambiente organizacional de atuação do servidor (BRASIL, 2014e).

No âmbito estadual, em particular na UEFS, como elemento de uma política de valorização do servidor, tanto técnico-administrativo como docente, criou-se um programa institucional de apoio à qualificação do corpo docente e técnico-administrativo, utilizando recursos financeiros do próprio orçamento da universidade. Inicialmente chamado de Programa de Ajuda de Custo para Servidores Docentes e Técnicos (PACDT), instituído pela Resolução CONSU nº 04/1998, foi reformulado e redefinido pela Resolução CONSU nº 026/2013, como Programa de Apoio para o Desenvolvimento Profissional para Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (PADF) (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2013a).

Esse programa tem o objetivo de conceder ajuda de custo — em forma de bolsa de estudos ou diárias/passagens —, como também afastamento total ou parcial das atividades, destinado a servidores docentes e técnico-administrativos do quadro permanente da UEFS. Os servidores devem estar matriculados em cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* promovidos por IES, preferencialmente no país, exceto em áreas que não ofertem cursos no Brasil, e em instituições públicas de ensino e/ou pesquisa com reconhecimento nacional ou instituições estrangeiras, cujos diplomas tenham sido revalidados (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2013a).

Logo, a valorização do corpo técnico-administrativo representa um aspecto da Dimensão Pessoal extremamente importante, principalmente em termos de capacitação e qualificação do quadro de pessoal, que também acaba por onerar a Folha de Pessoal e Encargos, consequentemente demandando mais recursos públicos para a universidade.

Política de assistência estudantil

À medida que se avançam as Atividades de Ensino, principalmente pela adoção de políticas afirmativas, como a implantação do sistema de cotas para grupos historicamente excluídos, cresce a necessidade de se ampliar as ações de assistência e permanência estudantil, principalmente para redução da evasão em cursos de graduação. Nesse sentido, destaca-se aspectos da Política de Assistência Estudantil da UEFS no período analisado.

No ano de 2005, as principais ações de assistência e permanência estudantil visavam oferecer igualdade de oportunidades entre os discentes. Essas ações compreendiam os serviços de atendimento e apoio à Residência Universitária, além do atendimento à demanda das entidades estudantis — fornecimento de materiais e apoio a organização de eventos, bem como a concessão de passagens terrestres para participação em eventos científicos e acadêmicos — ofertados pela Unidade de Desenvolvimento e Organização Comunitária (UNDEC) da instituição.

O Programa de Bolsas Institucionais tinha o caráter de permanência estudantil, sendo composto pela Bolsa Auxílio Especial — com 51 vagas para estudantes da Residência Universitária, com o objetivo de assegurar a permanência na graduação por meio do desenvolvimento de atividades ligadas à vida universitária — e pela Bolsa Estágio Acadêmico — 56 vagas para estudantes de toda comunidade universitária, visando o estímulo das atividades acadêmicas e o fortalecimento dos estudos na área de formação do estudante.

A Residência Universitária, implantada desde 1992, garantia a permanência de estudantes de graduação, de menor poder aquisitivo — sem família residente no município de Feira de Santana —, com uma infraestrutura de atendimento de 96 estudantes — metade para o sexo masculino e a outra para o feminino —, por meio de seleção prévia, com abertura de edital e análise socioeconômica. Ainda em 2005, a UEFS ampliou a disponibilidade de vagas em mais seis, com o aluguel de uma casa que funcionava como extensão da Residência Universitária, em local extra-*campus*, localizada nas adjacências.

Em comparação com o ano de 2014, o principal ponto de destaque foi a implantação da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE). Essa nova Pró-Reitoria, formada da reestruturação e extinção da antiga UNDEC, teve como principal função a de formular e implementar políticas de ações afirmativas, de assistência e permanência estudantil, esportivas, culturais e de formação complementar, dirigidas a discentes em situação de vulnerabilidade social.

Ainda em 2014, o Programa de Residência Universitária, que teve suas instalações ampliadas no ano de 2010, assegurava a oferta de 173 vagas (Tabela 8), sendo 101 vagas femininas e 72 vagas masculinas, com 3 vagas para estudantes portadores de deficiências. Além da Residência Universitária tradicional, 20 estudantes indígenas foram atendidos por meio da Residência Indígena, implantada no *campus* em 2010, como também mais 6 vagas para estudantes indígenas na Casa do Índio, residência alugada nas adjacências do *campus*.

A PROPAAE gerencia também duas modalidades de bolsas institucionais, na forma de auxílio financeiro: a Bolsa Auxílio-Especial (oferta ampliada para 98 bolsas) e a Bolsa Acadêmica (oferta ampliada para 112 bolsas). Além disso, gerencia o Programa Institucional de Bolsa Alimentação — criado em fevereiro de 2007 —, com o intuito de fortalecer a política de assistência estudantil e possibilitar condições para a permanência de estudantes cotistas e outros em vulnerabilidade social, pertencentes aos cursos de graduação e pós-graduação da instituição.

Tabela 8 – Evolução das vagas ofertadas na Residência Universitária e Indígena da UEFS, período 2005-2014.

Tipo de Residência	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Residência Universitária	96	96	96	102	102	102	156	156	173	173
Residência Indígena	-	-	8	11	18	21	21	21	20	20
Extensão da Residência	6	6	6	6	6	-	-	-	6	6

Fonte: Adaptada de UEFS (2015b).

Dessa forma, o Programa Institucional de Bolsa Alimentação garantia, em 2014, aos usuários do Restaurante Universitário (RU) — em sistema bandejão — o direito a subsídios integrais (de forma gratuita) ou parciais (o estudante pagando um valor definido e subsidiado) para sua alimentação (Tabela 9), assim distribuídos: 380 subsídios

diários integrais para café da manhã, almoço e janta; e 250 subsídios diários parciais para café da manhã, 1.200 para o almoço e 390 para a janta.

Tabela 9 – Quantitativo de subsídios diários do Programa Bolsa Alimentação da UEFS, período 2005-2014.

Tipo de Subsídio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subsídios Diários Integrais	-	-	330	786	786	786	786	900	1.140	1.140
Subsídios Diários Parciais	-	-	1.100	1.100	1.300	1.650	1.650	1.800	1.840	1.840

Fonte: Adaptada de UEFS (2015b).

Ademais, a partir do PPA 2008-2011, a UEFS passou a ter uma ação orçamentária[17] específica, uma Atividade Finalística[18], para execução das despesas relacionadas à

17 De acordo com o Manual de Orçamento Público do Estado da Bahia para o ano de 2010, uma ação orçamentária é o "conjunto de intervenções de governo que contribui para a consecução do objetivo de um programa, cuja execução depende de recursos orçamentários do Estado. Uma ação orçamentária, no orçamento e nos balanços, é classificada como projeto, atividade ou operação especial" (BAHIA, 2009b, p. 377).

18 De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), uma Atividade é definida como "um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo" (BRASIL, 2014b, p. 70). Desse modo, uma Atividade Finalística compreende um conjunto

Assistência Estudantil. De 2008 a 2011, a ação orçamentária denominava-se 4201 — Assistência ao Estudante Universitário. Em 2012, como o novo PPA (2012-2015), passou a denominar-se 4201 — Gestão de Ações de Assistência ao Estudante Universitário. Em 2013, houve uma mudança na numeração para 6910 — Gestão de Ações de Assistência ao Estudante Universitário; e, em 2014, uma nova alteração na denominação para 6910 – Assistência ao Estudante Universitário.

O Gráfico 12 destaca as despesas empenhadas (valores nominais) com a Assistência Estudantil, evidenciando um acréscimo de 191% nessas despesas, entre os anos de 2008 e 2014, saindo de R$ 1.171.605,24, em 2008, para R$ 3.409.722,05, em 2014. Esse acréscimo de despesas reflete, principalmente, o aumento dos gastos com o contrato do RU para atendimento aos acréscimos nos subsídios integrais (de 786 para 1.140) e parciais (de 1.100 para 1.840) no período analisado, bem como pelo aumento na quantidade do número de bolsas estudantis, no caso da Bolsa Auxílio-Especial, de 51 para 98 bolsas, e da Bolsa Acadêmica, de 56 para 112 bolsas.

---

de operações que se realizam de modo contínuo e se destinam a uma atividade-fim de um órgão ou entidade governamental.
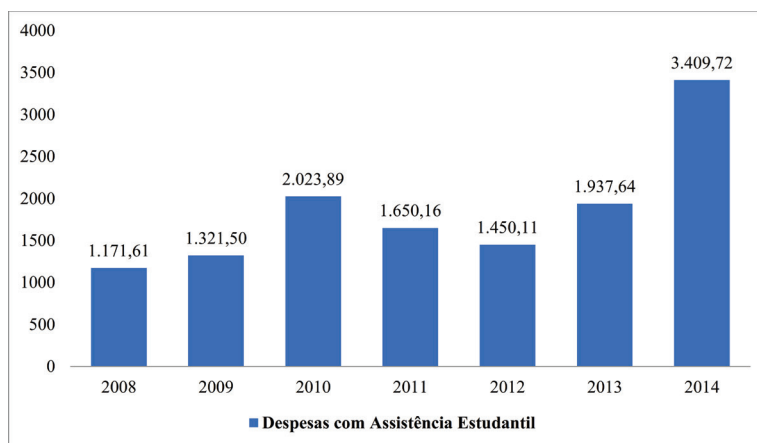
Gráfico 12 – Evolução das despesas empenhadas com a assistência estudantil na UEFS, período 2008-2014 (em mil reais).
Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Dessa forma, a evolução na Política de Assistência Estudantil da instituição tem pressionado bastante a demanda por mais recursos públicos, visando atender as ações dessa política junto à comunidade discente, principalmente aqueles estudantes cotistas. Nesse sentido, cabe discutir a pertinência sobre quem deve manter essa política, o governo do estado ou a universidade, especialmente pela necessidade cada vez maior de recursos financeiros para garantir o sucesso da assistência e permanência estudantil.

Caso essa pertinência seja papel do governo do estado, este poderia efetivar a adoção de medidas e ações, repassando recursos orçamentário-financeiros para as quatro universidades, transformando, dessa forma, a política de assistência estudantil na educação superior

em uma política de Estado, garantindo a permanência e a assistência de estudantes, particularmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Nesse aspecto, ainda cabe lembrar que, do contingente baiano da população residente com faixa etária de 18 a 34 anos, apenas 10,79% frequenta o ensino superior (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). Por outro lado, no caso de implementação por parte da universidade, em especial o caso da UEFS, a política de assistência estudantil acaba por utilizar recursos orçamentário-financeiros da instituição, reduzindo aqueles destinados ao Custeio e Investimentos, pressionando, sobremaneira, a demanda por mais recursos públicos.

Vale dizer que, no âmbito federal, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, tendo como finalidade a ampliação das condições de permanência de jovens na educação superior pública federal (somente IFES) regularmente matriculados em cursos de graduação presencial, considerando "a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras" (BRASIL, 2010a).

Por meio desse Programa, o Governo Federal estabelece que as IFES devam desenvolver, acompanhar e avaliar ações relativas a: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do

desenvolvimento, altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010a).

O Programa destina-se, prioritariamente, a "estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, sem prejuízos de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior." (BRASIL, 2010a). Além disso, o Programa prevê que recursos financeiros sejam repassados às IFES para a implementação dessas ações de assistência estudantil (BRASIL, 2010a).

No âmbito estadual baiano, com a publicação da Lei nº 13.458, de 11 de dezembro de 2015, instituiu-se o Projeto Estadual de Auxílio Permanência a estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica pertencentes às UEBA. Dessa forma, o governo do estado deu um passo importante para a implementação de uma política de Estado nessa área (BAHIA, 2015a).

Esse Projeto Estadual, integrante do Programa de Governo "Educar para Transformar", deve nortear a elaboração de outros projetos e ações relacionados, direta ou indiretamente, à permanência exclusiva de estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação das UEBA que se encontrem em condições de vulnerabilidade socioeconômica por meio de Auxílio Permanência (BAHIA, 2015a).

Além de contribuir para a permanência dos estudantes por meio do Auxílio Permanência, o Projeto Estadual de Auxílio Permanência tem como objetivos: reduzir custos de manutenção de vagas ociosas decorrentes de evasão; viabilizar a diplomação desses estudantes, no âmbito da formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria

do desempenho acadêmico e da qualidade de vida; fomentar a democratização de serviços prestados à comunidade estudantil; e contribuir para a promoção da inclusão social e da redução das desigualdades pela educação (BAHIA, 2015a).

Essa Lei define ainda o Auxílio Permanência como "um auxílio financeiro que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação" que se encontrem matriculados nas UEBA em condições de vulnerabilidade socioeconômica (BAHIA, 2015a).

Os critérios de elegibilidade para os estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das UEBA receberem o Auxílio Permanência são, cumulativamente: possuir renda familiar *per capita* mensal não superior a meio salário mínimo; possuir renda familiar total mensal de até três salários mínimos; ter registro, individual ou familiar, atualizado no Cadastro Centralizado de Programas Sociais do Governo Federal; não ter qualquer tipo de vínculo empregatício; não ter concluído qualquer outro curso de nível superior; o cumprimento de carga horária suficiente para integralização curricular; não titularizar outro benefício (exceto com valor inferior); assinar Termo de Compromisso; e ter o cadastro devidamente aprovado e semestralmente homologado pela SEC-BA (BAHIA, 2015a).

Assim, a Política de Assistência Estudantil é de extrema importância, principalmente, para o atendimento a jovens em condições de vulnerabilidade socioeconômica que ingressam nas UEBA a partir da implementação do sistema de cotas dessas instituições.

Análise exploratória da dimensão econômica: infraestrutura

Entende-se que a Dimensão Econômica (SANDER, 1995) dialoga mais diretamente com a Dimensão Infraestrutura como demandante no processo de financiamento da UEFS, pelo fato de a mesma estar relacionada aos aspectos da eficiência administrativa da instituição, encontrando-se em processo de precarização por conta do cenário de restrições orçamentárias, com dificuldades e limitações financeiras enfrentadas pelas gestões das UEBA, em particular da UEFS.

A dimensão econômica é apresentada por Sander (1995) como administração eficiente. A eficiência, de acordo Sander (2007, p. 77), "é o critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo". Além disso, esse autor considera a eficiência como um critério administrativo do desempenho econômico.

Desse modo, a administração voltada para eficiência econômica está atrelada a uma lógica racional capitalista. Essa lógica objetiva melhor capacitar os profissionais envolvidos, visando maximizar a captação e a utilização dos recursos utilizados, com o intuito exclusivo da produtividade. Sendo assim, a eficiência e a racionalidade econômica devem direcionar as diversas atividades na área educacional (SANDER, 1995; CARVALHO, 2014).

De acordo com Simon (apud SOLINO, 1996, p. 34), "o critério da eficiência determina a escolha de alternativas que conduzem à maximização de resultados

na aplicação dos recursos". Dessa forma, o desafio atual das UEBA é encontrar alternativas ou estratégias para gerir eficientemente os recursos (que são cada vez mais escassos) e garantir qualidade na formação de profissionais, bem como na produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico, comprometidos com o atendimento das necessidades da sociedade.

Logo, no contexto atual de gestão das UEBA, também se observa "uma luta específica em torno do econômico, na maioria das vezes, na busca da própria sobrevivência institucional" (SOLINO, 1996, p. 34). Portanto, nesse sentido, a eficiência é representada pela "capacidade de realizar funções e pela tentativa de provocar os efeitos desejados" (SOLINO, 1996, p. 34).

Nesse cenário, o processo de precarização institucional, principalmente na infraestrutura para o atendimento às atividades de ensino, pesquisa e extensão, tende a reduzir a capacidade administrativa para produção de resultados à sociedade. Portanto, considera-se a Dimensão Infraestrutura, em uma instituição de ensino, como o *lócus* onde se processa os meios das relações de ensino-aprendizagem e, portanto, como uma dimensão que demanda fortemente os recursos públicos no processo de financiamento.

Manutenção e investimentos em infraestrutura

A partir da análise da categoria Infraestrutura, caracterizam-se duas subcategorias: a manutenção da

infraestrutura existente e os investimentos em infraestrutura realizados na instituição.

Em relação à manutenção da infraestrutura existente na instituição, podem-se destacar os valores orçamentários executados (empenhados), no período analisado, com as Atividades de Manutenção[19] da UEFS, excluindo-se as Despesas de Pessoal e Encargos. Já em relação aos investimentos em infraestrutura realizados pela universidade, destacam-se as Despesas de Capital[20], abordando os valores orçamentários executados para essas despesas.

Em relação à manutenção da infraestrutura existente, é importante destacar os gastos realizados com as Atividades de Manutenção que compreendem as despesas com o funcionamento da instituição, tais como: locação de mão de obra (contratos de terceirização de pessoal para a prestação de serviços de segurança, limpeza e conservação, copa e cozinha etc.); prestação de serviços administrativos diversos; arrendamento mercantil de máquinas e equipamentos;

19 Atividades de Manutenção: "conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e se destinam à manutenção e ao funcionamento de órgãos e entidades governamentais" (BAHIA, 2009b, p. 51).

20 Despesas de Capital representam "os gastos realizados pelas instituições públicas, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso" (KOHAMA, 2010, p. 91), a exemplo do planejamento e da execução de obras, a aquisição de instalações, equipamentos, materiais permanentes, imóveis e veículos. Já as Despesas Correntes "contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital" (BRASIL, 2014b, p. 71).

concessionárias de serviços públicos (energia, abastecimento de água, correios, telefonia fixa etc.); auxílios transporte e alimentação para servidores; publicidade legal obrigatória; e outras despesas de cunho administrativo, de gestão ou para serviços auxiliares de assessoramento e controle.

No Gráfico 13, apresenta-se o crescimento das despesas empenhadas (valores nominais) com as Atividades de Manutenção, que em 2005 representavam um valor de 16,8 milhões de reais e em 2014 cresceram para 35,6 milhões de reais, muito influenciadas pelo crescimento das despesas com a Locação de Mão de Obra, que passaram de 5,8 milhões de reais, em 2005, para 15,9 milhões de reais em 2014. O crescimento dessas despesas com terceirização foi de 174%, fazendo com as despesas com as Atividades de Manutenção crescessem num patamar de 112%.
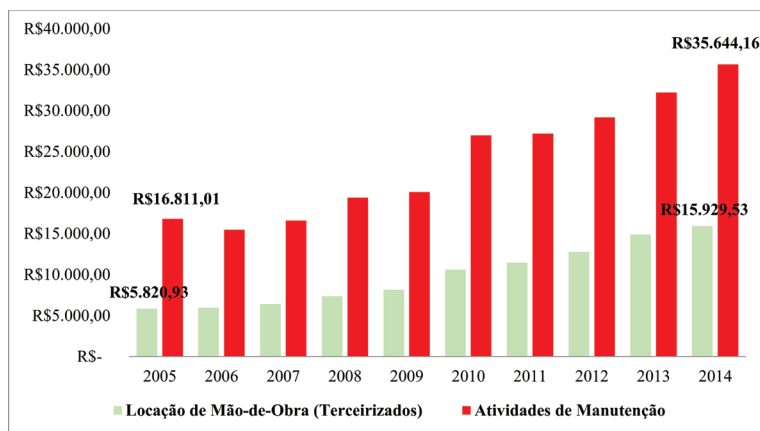
Gráfico 13 – Evolução das despesas empenhadas das atividades de manutenção da UEFS, período 2005-2014 (em mil reais).

Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Em relação à evolução das despesas de capital que representam os investimentos realizados em bens de capital no período analisado na UEFS, conforme Gráfico 14, pode-se destacar o ano de 2008 como o de maior investimento em Despesas de Capital da instituição. Neste ano, os valores empenhados com a aquisição de equipamentos e materiais permanentes foram de mais de 5,7 milhões de reais, enquanto que para as obras e instalações físicas — construções, ampliações e recuperações de unidades universitárias — foram de mais de 5,2 milhões de reais. Por outro lado, o pior período foi de 2005 — 10 mil reais para Obras e Instalações e 1,6 milhão de reais para Equipamentos e Materiais Permanentes —, com reduções, em relação ao ano anterior, nos valores nominais dessas despesas, nos anos de 2010, 2012 e 2014.
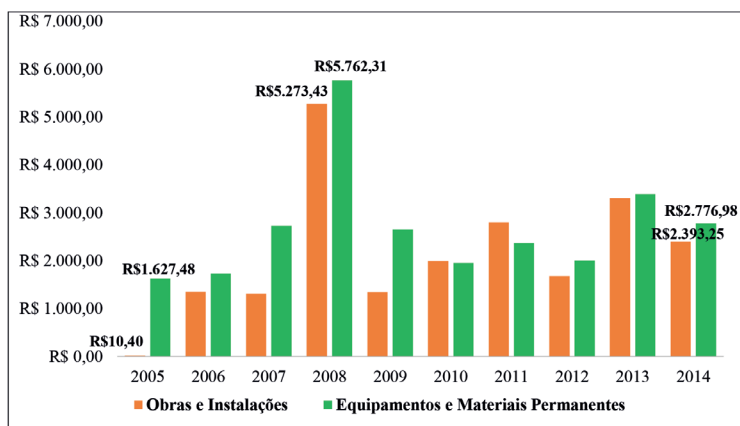
Gráfico 14 – Evolução das despesas empenhadas de capital da UEFS, período 2005-2014 (em mil reais).
Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Desse modo, os dados demonstram um nível muito baixo de investimento realizado em infraestrutura na instituição, ao contrário do crescimento das despesas para manutenção da infraestrutura existente na universidade. Sendo assim, pode-se caracterizar que a pressão do Custeio sobre o orçamento da instituição gera um consequente estrangulamento dos Investimentos, principalmente para aqueles que necessitarão ser realizados, visando garantir a expansão das atividades universitárias.

Pressão do Custeio sobre o orçamento e estrangulamento dos Investimentos

A compreensão em relação à pressão do Custeio sobre o orçamento da instituição, com consequente estrangulamento dos Investimentos, pode ser demonstrada por meio do Gráfico 15. Esse gráfico apresenta a evolução do Custeio, representado pelas Despesas Correntes (Despesas de Pessoal e Outras Despesas Correntes), e os Investimentos, representado pelas Despesas de Capital, da instituição no período 2005-2014.

No Gráfico 15, podem-se destacar os anos de 2005, 2012 e 2014 como os exercícios financeiros com menor investimento percentual em relação ao orçamento total, ou seja, com os menores percentuais de execução orçamentário-financeira das despesas de capital. Em 2005, o percentual foi de 2,11%, enquanto que nos anos de 2012 e 2014 foram de 2,26% e 2,19%, respectivamente. Nos outros anos, aquele que apresentou o maior percentual foi o de 2008, com 8,9%, porém a média percentual do período foi de apenas 3,69%,

o que representa um estrangulamento dos Investimentos em detrimento do Custeio, principalmente para cobrir as despesas de Pessoal e Encargos.
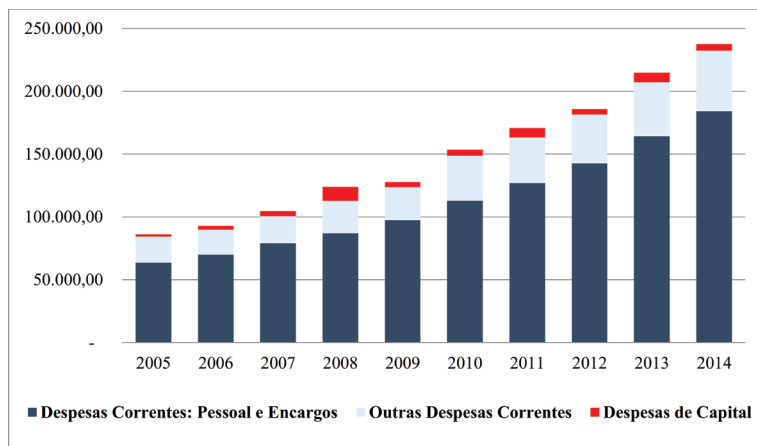
Gráfico 15 – Evolução das despesas correntes (custeio) e de capital (investimentos) da UEFS, período 2005-2014 (em mil reais).
Fonte: Adaptado de Bahia (2015a, 2015b).

Além desse estrangulamento dos Investimentos, o cenário de restrições orçamentárias, vivido pelas UEBA apresentou reduções orçamentárias, em valores nominais, na cota inicial para Custeio e Investimentos da UEFS, conforme Gráfico 16, desse modo: em 2008, redução de 11% em relação a 2007; em 2012, redução de 15% em relação a 2011; e em 2014, redução de 7% em relação a 2013. No caso do percentual de despesas de Pessoal e Encargos sobre o total do orçamento inicial, este variou de 74,49% (2005) para 76,95% (2014) (MOTA JÚNIOR, 2015).

Essas reduções orçamentárias para Custeio e Investimentos afetam diretamente a gestão universitária, pois a instituição não tem como honrar todos os compromissos contratuais assumidos — onerados anualmente por reajustes financeiros —, principalmente os de locação de mão de obra, que são ainda aditivados com reequilíbrios econômico-financeiros ao longo do contrato.

Logo, esse cenário, que evidencia a redução no volume de recursos públicos para o Custeio e os Investimentos da UEFS, poderia ratificar, de outro modo, um "descontrole orçamentário", pois faz crescer, de forma proporcional, o nível da representatividade das despesas de Pessoal e Encargos sobre o montante total do orçamento. Assim, considerando-se uma evolução na oferta de ensino e das atividades de pesquisa e extensão ocorrida no período analisado, tem-se sinalizado inequivocamente um quadro de precarização das atividades institucionais nessa instância de educação superior (MOTA JÚNIOR, 2015).
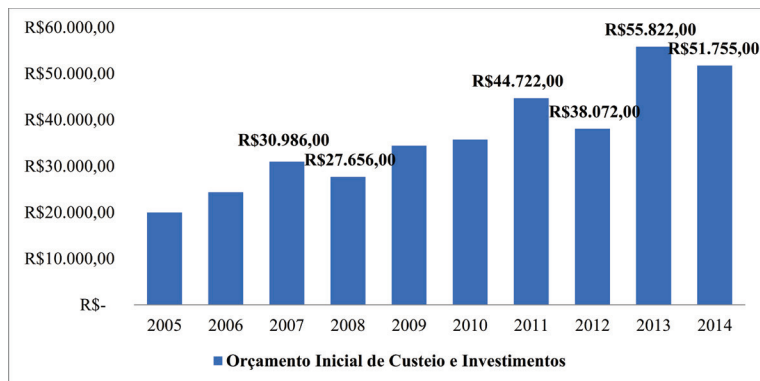
Gráfico 16 – Evolução dos orçamentos iniciais de custeio e investimentos da UEFS, período 2005-2014 (em mil reais). Fonte: Adaptado de Mota Júnior (2015).

Nesse sentido, de acordo com Oliveira (2014, p. 261), "as históricas restrições orçamentárias por parte do governo do Estado são colocadas como fator limitador à ação universitária". Logo, as dificuldades e limitações financeiras impostas pelas classes dirigentes do Estado desestimulam e restringem o potencial de contribuição da instituição, sendo empregadas como mecanismo de contenção e desestímulo ao crescimento e expansão das UEBA frente a crescente demanda por mais recursos públicos, em detrimento dos seus fins e objetivos institucionais.

Portanto, tem-se um panorama institucional em um movimento cíclico, em que a expansão das atividades universitárias demanda mais recursos materiais (bens de consumo e de capital), humanos (docentes e técnico-administrativos) e políticos (políticas de capacitação e valorização dos servidores e de assistência estudantil) que, consequentemente, pressionarão a demanda por mais recursos financeiros para o atendimento do crescimento da folha de Pessoal e Encargos, do Custeio (manutenção da infraestrutura existente) e da realização de Investimentos (implantação de nova infraestrutura) essenciais para essa expansão. Por conseguinte, esses Investimentos demandarão mais recursos financeiros para a manutenção dessa atual infraestrutura, além de dar condições propícias para geração de uma nova expansão nas atividades universitárias, e assim por diante.

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA AS UEBA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Apresentam-se, nesta seção, algumas considerações visando contribuir e subsidiar na discussão, implementação e aperfeiçoamento de uma política de financiamento para as UEBA, para que seja mais bem definida, contendo normas e regras baseadas em parâmetros estabelecidos por essas instituições, conjuntamente com os órgãos pertinentes do governo, como as Secretarias da Educação, de Ciência, Tecnologia e Inovação, do Planejamento e da Fazenda do estado da Bahia.

Destacam-se as dimensões relevantes no processo de financiamento da UEFS, identificando também perspectivas que mais sensibilizaram as demandas por recursos públicos, no período de 2005-2014. Desse modo, pretende-se contribuir com uma política de financiamento para as UEBA que garanta a sustentabilidade das atividades universitárias, estando sempre atenta às diversas demandas institucionais, diante de um cenário desafiador vivenciado pelas quatro universidades baianas, principalmente pela ausência de definições normativas para atual política (ou não política), destacando-se pontos críticos como as dificuldades e limitações financeiras enfrentadas por essas instituições.

Nesse contexto, conforme abordado anteriormente, as dificuldades e limitações financeiras enfrentadas pela UEFS, no período de 2005-2014, referem-se a: nível de grande concentração orçamentária das despesas de Pessoal e Encargos em detrimento do Custeio e dos Investimentos; reduções orçamentárias na cota inicial para Custeio e Investimentos em relação ao exercício anterior; e interferências na autonomia administrativa e de gestão financeira dessas universidades.

Cabe destacar, ainda, a ausência de uma política institucionalizada do governo do estado da Bahia em relação ao Sistema Estadual de Educação Superior, principalmente pela ausência de determinações normativas ou legislativas que garantam o fortalecimento e a sustentabilidade financeira das UEBA. Tal ausência tem trazido prejuízos ao reconhecimento das missões institucionais dessas universidades, ratificando, assim, que o processo de financiamento das UEBA tem como premissa de política pública a "não ação" ou "não decisão", conforme abordado por Bachrach e Baratz (apud CAVALCANTI, 2012).

Portanto, essa política de financiamento representa uma atividade simbólica, caracterizada por decisões de não agir, como também um desigual jogo de forças e de relações de poder entre as autoridades do governo estadual e os dirigentes dessas universidades, aliados aos movimentos de docentes, técnico-administrativos e estudantes.

Sendo assim, os recursos orçamentários enviados anualmente para as UEBA não consideram os aspectos

e as categorias aqui identificadas, acerca das dimensões pedagógica, política e econômica abordadas por Sander (1995). Assim, sugere-se que sejam encaminhadas algumas providências para a interlocução entre as UEBA com o governo do estado.

Nesse sentido, o Quadro 7 apresenta dimensões relevantes no processo de financiamento da UEFS, analisadas e aqui discutidas, correlacionadas com diretrizes e balizadores operacionais, que deverão contribuir para a construção e subsidiar a discussão, implementação e aperfeiçoamento de uma política de financiamento para as UEBA. Faz-se necessário, portanto, abordar algumas considerações acerca das dimensões analisadas anteriormente.

Inicialmente, no campo da dimensão pedagógica, a primeira providência seria uma articulação entre essas universidades, a partir da elaboração do PDI das UEBA, no que diz respeito ao nível de expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão, considerando as premissas e diretrizes evidenciadas no PNE 2014-2024 e PEE-BA 2016-2026.

Quadro 7 – Dimensões relevantes no processo de financiamento da UEFS, período 2005-2014.

Dimensão da Gestão Educacional (SANDER, 1995)	Dimensão Correlacionada	Diretriz	Balizador Operacional
Pedagógica	Oferta de Atividades Universitárias	Identificação do Nível de oferta das Atividades Universitárias: Ensino de Graduação; Ensino de Pós-Graduação; Atividade de Pesquisa; e Atividade de Extensão	PNE 2014-2024 PEE-BA 2016-2026 Censo da Educação Superior Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) Plano Estratégico do Sistema Estadual de Educação Superior Plano Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação
Política	Política de Pessoal	Pressão por remuneração de Qualificação do Corpo Docente	Previsão de titulação e movimentação docente
		Pressão por remuneração de Valorização do Corpo Técnico-Administrativo	Previsão de titulação e movimentação de técnico-administrativos
		Pressão pela oferta da Política de Assistência Estudantil	Plano Estadual de Ações Sociais
Econômica	Infraestrutura	Manutenção e Investimentos em Infraestrutura	Previsão da expansão e da manutenção da oferta das atividades universitárias

Fonte: Elaborado pelo autor.

Contudo, nesse último plano, destaca-se o estranhamento em relação a algumas metas fixadas que já foram alcançadas, como é o caso das Metas 12 — Da Educação Superior, acerca do crescimento gradativo da taxa de líquida de matrícula, para atingir o percentual de 12% no ano de 2025, com meta já atingida em 2014, conforme dados do OPNE (2016). Já em relação à Meta 14 — Da Pós-Graduação, para atingir a titulação anual de 1.900 mestres e 500 doutores, os dados do OPNE (2016) apontam que o estado da Bahia titulou 1.900 mestres e 446 doutores em 2014, e 1.966 mestres e 531 doutores em 2015.

No campo da dimensão política, é necessário um cuidado em se efetivar, em termos de transferências de recursos, o montante relacionado à previsão de movimentação de servidores docentes e técnico-administrativos, em termos de progressão e promoções, por conta da política de pessoal normatizada, no que diz respeito à qualificação e valorização desses quadros. Ainda no campo dessa dimensão, faz-se também necessário efetivar, como política de Estado, a adoção de medidas e ações de assistência estudantil, repassando recursos orçamentário-financeiros suficientes às quatro universidades, visando garantir a permanência e assistência de estudantes, particularmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

No campo da dimensão econômica, faz-se necessário identificar — a partir das diretrizes estabelecidas na dimensão pedagógica, principalmente em função do nível de ampliação ou manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão — o que será demandado, em termos de infraestrutura, tanto em relação à ampliação quanto à conservação e/ou manutenção da infraestrutura existente.

Nesse sentido, um grande desafio a ser cumprido pelas UEBA será o de articular o PDI com a política pensada pelo governo do estado para o Sistema Estadual de Educação Superior da Bahia, em relação ao que propõem essas universidades com suas missões institucionais e aquilo que é necessário em termos de recursos orçamentário-financeiros para tornar viáveis as diretrizes do plano. Consequentemente, será necessário articular o PDI com o PPA, LDO, LOA e a execução orçamentária.

Considerando que os recursos do Tesouro do Estado são, de fato, limitados, as UEBA não podem evitar o debate sobre as fontes alternativas e complementares de financiamento, considerando, principalmente, que a principal delas é, justamente, o Tesouro Estadual. Além disso, outro ponto de discussão deve ser a efetivação da função supletiva da União, acerca da institucionalização do financiamento federal às universidades estaduais e municipais, responsáveis pela interiorização da educação superior no país. Nesse sentido, faz-se necessário amadurecer política e administrativamente essa discussão sobre o financiamento externo.

Por fim, cabe lembrar que o PDI das UEBA deverá ser articulado a um plano estadual para o sistema público de educação superior, devendo contemplar as diretrizes emanadas das missões institucionais dessas universidades. Além disso, esse plano estadual deverá estar articulado com o aperfeiçoamento do sistema público de educação básica, com a inserção da inovação tecnológica e com o desenvolvimento regional sustentável, sendo capaz, assim, de propiciar ao estado da Bahia um plano estratégico de desenvolvimento socioeconômico, assumindo a educação e o investimento públicos como elementos protagonistas desse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este livro é fruto de um estudo *ex-post-facto* exploratório-descritivo, bibliográfico e documental, que teve como objetivo principal investigar dimensões relevantes à compreensão das demandas por recursos públicos no processo de financiamento da UEFS, no período de 2005 a 2014.

O estudo revela que a política de financiamento para as UEBA vem deixando a desejar, principalmente por não apresentar um critério quantitativo lógico e transparente para a definição dos recursos repassados para essas Universidades, bem como em função de um percentual da RIL investido nessas Instituições que, há muito tempo, é tido e sabido como insuficiente para atender os objetivos institucionais, com o mínimo de qualidade. No entanto, o governo estadual nega-se a discuti-lo e/ou elevá-lo, alegando sempre que os recursos repassados anualmente são maiores a cada ano, sem compreender que os acréscimos da cota orçamentária atendem somente aos incrementos da folha de pagamento dessas instituições.

Sendo assim, faz-se necessário, razoável e urgente que o governo volte suas atenções e passe a ver essas universidades como instituições essenciais e relevantes para o desenvolvimento socioeconômico do estado da

Bahia, assim como eram no seu surgimento, ou seja, como iniciativas estratégicas para a educação pública superior no interior do território baiano.

É preciso um olhar mais cuidadoso e atento para com essas instituições, entendendo principalmente que, mesmo com as restrições orçamentárias, as atividades universitárias não podem ser precarizadas, pois um estado pobre e desigual como o baiano deve ter uma atenção redobrada com a educação. Assim, cabe ao governo estadual atuar como parceiro na busca de recursos junto ao governo federal, para sanar a ausência histórica da União no interior do estado da Bahia, valorizando o importante papel desempenhado por essas instituições.

Logo, faz-se necessário e salutar também que a política de financiamento para as UEBA esteja atenta em garantir, além da manutenção da infraestrutura existente, os investimentos suficientes para que essas universidades alcancem um patamar de consolidação ainda não atingido.

Nesse sentido, considerando a limitação do Tesouro Estadual para o financiamento das demandas dos serviços públicos, torna-se urgente a readequação da política do Sistema Estadual de Educação Superior da Bahia, em consonância com aspectos estratégicos do desenvolvimento socioeconômico do Estado. Essa readequação concederá às UEBA o devido protagonismo na correlação da melhoria na educação básica, do fortalecimento da ciência, tecnologia e inovação e do desenvolvimento regional sustentável, como vetores para o resgate histórico do sentido de exclusão social e atraso tecnológico, que distingue historicamente o cenário socioeconômico do estado da Bahia.

Este livro apresentou diretrizes para a plena articulação desses esforços, no caminho de garantir não somente o funcionamento das UEBA por meio de recursos fidedignos ao seu pleno funcionamento, mas também a defesa do patrimônio público do povo baiano, além da sua articulação com as políticas estratégias de desenvolvimento do estado e da busca do bem-estar social.

Já no âmbito federal, considerando os compromissos previstos do PNE (2014-2024), principalmente no que se refere à relevância das IES públicas não federais no cumprimento das metas, como também em função da existência de tentativas frustradas de regulamentação do financiamento da educação superior brasileira, e, principalmente, do caráter residual que demarca essa discussão no contexto constitucional, reforça-se o entendimento quanto à razoabilidade do debate e inclusão na agenda política sobre a implantação do Fundes, como destacado por Mota Júnior e Conceição (2021).

Por outro lado, é preciso atentar para a atuação do atual governo federal, que torna mais visível o modelo mercantilista no campo educacional, a partir do lançamento do Programa Future-se, que tramita na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 3.076/2020. Em teoria, esse Programa visa dar mais autonomia financeira para as IFES, fomentando o empreendedorismo e a inovação com a captação de recursos privados, por meio de contratos de gestão com organizações sociais ligadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à cultura. No entanto, na prática, essa iniciativa poderá desresponsabilizar a atuação estatal na promoção da educação superior, entregando

à iniciativa privada a condução de todos os processos envolvendo a gestão dessas instituições, como alertado por Mota Júnior e Sousa (2020).

Por fim, esse tema não se extingue aqui, sendo necessários outros estudos que façam referência ao aperfeiçoamento da política de educação superior do estado da Bahia, bem como sobre estratégias de reconhecimento e efetivação de diretrizes de financiamento do Sistema Estadual de Educação Superior para além dos recursos do Tesouro. Além disso, futuros estudos poderão abordar outros aspectos não contemplados, como a regulamentação da instância federativa prevista no PNE 2014-2024, a efetivação da função supletiva da União em matéria da educação superior e a consequente normalização do papel das instituições estaduais e municipais de educação superior.

REFERÊNCIAS

AGUDELO, Germán Darío Valencia. Contribuciones de las políticas públicas al estúdio del Estado. **Semestre Económico**, Medellín, v. 14, n. 30, p. 87-104, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v14n30/v14n30a5.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, SP, v. 13, n. 3, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS. **Proposta de participação do governo federal no financiamento das universidades estaduais e municipais**. Brasília, DF: ABRUEM, 2013.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. As duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31718/20239>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: Assembleia Legislativa da Bahia, 1989.

______. Lei nº 8.352, de 2 de setembro de 2002. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público das Universidades do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 3 set. 2002.

______. Lei nº 8.889, de 1 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 2 dez. 2003.

______. Lei nº 11.375, de 5 de fevereiro de 2009. Reestrutura as carreiras de Analista Universitário e Técnico Universitário, integrantes do Grupo Ocupacional Técnico-Específico, criado pela Lei nº 8.889, de 1 de dezembro de 2003, bem como o seu padrão remuneratório, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 6 fev. 2009a.

______. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. SUPERINTENDÊNCIA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **MOP – Manual de Orçamento Público – 2010**. Salvador: BAHIA/SEPLAN/SOP, 2009b. Disponível em: <http://www2.uesb.br/proreitorias/asplan/wp-content/uploads/MOP_20101.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

______. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório Anual de Governo**: exercício de 2013. Volume 1. Salvador: BAHIA/SEPLAN, 2013.

______. Decreto nº 15.624, de 29 de outubro de 2014. Estabelece diretrizes para a transição do governo. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 30 out. 2014.

______. Lei nº 13.458, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Projeto Estadual de Auxílio Permanência aos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica das Universidades Públicas Estaduais da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 12 dez. 2015a.

______. Lei nº 13.466, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a organização e funcionamento das Universidades Estaduais da Bahia, revoga a Lei nº 7.176, de 10 de setembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 23 dez. 2015b.

______. SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. **Sistema FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças**: banco de dados do FIPLAN Gerencial. Salvador: BAHIA/SEFAZ, 2015c.

______. SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. **Sistema SICOF – Sistema de Informações

Contábeis e Financeiras: banco de dados do SICOF Gerencial. Salvador: BAHIA/SEFAZ, 2015d.

______. Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 12 maio 2016.

BARBOSA, Cesar. **Financiamento público das universidades estaduais baianas**: restrições orçamentárias, expansão universitária e desenvolvimento local. 2013. 164 f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

BARBOSA, Elisiana Rodrigues Oliveira. **A presença da Universidade do Estado da Bahia nos meios locais**: o perfil e a inserção profissional dos seus egressos licenciados. 2016. 211 f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2016.

BARBOSA, Francisco Vidal; COSTA, Alexandre Marino; COSTA, Danilo de Melo. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A construção da universidade baiana**: origens, missões e afrodescendência. Salvador: EDUFBA, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Volume I. 11. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. **PRACS**, Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

______. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

______. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

______. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade

Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

______. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

______. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2005.

______. Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2006a.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Pradime**: Programa de apoio aos dirigentes municipais de educação. Brasília, DF: BRASIL/MEC/SEB, 2006b.

______. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão

das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

______. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2007b.

______. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da desvinculação das receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §4º do art. 211 e ao §3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais**

– **Reuni 2008**: relatório de primeiro ano. Brasília, DF: BRASIL/MEC/SESU, 2009b.

______. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 2010a.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Superior. **Resolução CNE/CES nº 03, de 14 de outubro de 2010**. Regulamenta o art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e recredenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino. Brasília, DF: BRASIL/MEC/CNE, 2010b.

______. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

______. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público – MCASP**. 6 ed. Brasília, DF: BRASIL/MF/STN, 2014b.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação. Brasília, DF: BRASIL/MEC/SASE, 2014c.

______. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014d.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria MEC nº 27, de 15 de janeiro de 2014**. Institui o plano nacional de desenvolvimento profissional dos servidores integrantes do plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação, no âmbito das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Brasília, DF: BRASIL/MEC, 2014e.

______. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portal de Convênios. Informações Gerenciais. **Resumo executivo 2008-2014**. Brasília, DF: BRASIL/MPOG, 2015.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Portal do FNDE. **Apresentação Fundeb**. Brasília, DF: BRASIL/MEC/FNDE, 2016a.

______. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sistema de Regulação do Ensino Superior – E-MEC. **Instituições de educação superior e cursos cadastrados**. Brasília, DF: BRASIL/MEC, 2016b.

______. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer

critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

CARVALHO, Ailton Mota de. Políticas sociais: afinal do que se trata? **Agenda Social**, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 3, p. 73-86, set./dez. 2007.

CARVALHO, Roberto Francisco de. Gestão universitária multidimensional: teoria e prática acerca da participação efetivo-relevante na UFT. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4., 2014, Porto. **Anais...** Porto: ANPAE, 2014.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas**: o estudo do estado em ação. Salvador: EDUNEB, 2012.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRITO, Belmiro Gil. Políticas públicas de financiamento e acesso na educação superior no Brasil e de Portugal – Diferenças e Convergências. In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2011, Salvador. **Anais**... Salvador: UFBA, 2011.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique. O financiamento da educação básica nos estados da Bahia e Sergipe: subsídios para discussão sobre o federalismo brasileiro e o desempenho educacional. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 7., 2012, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2012.

______. **Educação básica no estado da Bahia**: financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito do conselho estadual do Fundeb. 2013. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013. 208f. Disponível em: http://www.cdi.uneb.br/pdfs/teses/2013/0109141627.pdf. Acesso em: 15 dez. 2015.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique. Perspectivas e desafios do plano nacional de educação (PNE) (2014-2024) no contexto do financiamento da educação básica. **Educação em Revista**, Marília, SP, v. 17, n. 1, p. 35-54, jan./jun. 2016a.

______. **Conselhos Fundeb**: gestão democrática e qualidade da educação pública. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2016b.

COSTA, Patrícia Lessa Santos. Educação superior e desenvolvimento social no estado da Bahia: um estudo sobre as universidades estaduais baianas. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 12, n. 23, jan./jun. 2012.

COSTA, Patrícia Lessa Santos; MIRANDA, Marta Rosa Farias de Almeida. Educação superior e desenvolvimento no estado da Bahia: um estudo sobre as universidades estaduais baianas. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: IPEA, 2011.

CRUZ, Hélio Nogueira da; LUQUE, Carlos Antonio; PROTTI, Alberto Teixeira. Desafios do financiamento das universidades estaduais paulistas. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 1-20, 2012.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Greive Cynthia (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 151-204.

DAGNINO, Renato *et al.*, **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, SP: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2002.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Estudo de evolução salarial dos docentes da Adufs**. Período: janeiro de 1990 a abril de 2011. Salvador: DIEESE, 2011.

DURLI, Zenilde. Políticas educacionais no contexto das políticas sociais. In: HETKOWSKI, Tânia Maria (Org.). **Políticas públicas & inclusão digital**. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 21-42.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FIALHO, Nadia Hage. **Educação superior no Brasil**: universidades estaduais à deriva? Salvador: GESTEC, UNEB, 30 out. 2011. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1LZKJB4LcEVutxzVSqUKTKsFRwwbYUeoB/view. Acesso em: 21 fev. 2022.

______. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um sistema nacional articulado de educação. **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, jul./dez. 2012.

FOLETTO, Paulo Renato; TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. In: COLOMBO, Sônia Simões (Org.). **Gestão universitária**: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 153-165.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIL, Juca. Plano Nacional de Educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancela; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. (Org.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

GOMES, Eustáquio. **O mandarim**: história da infância da Unicamp. São Paulo: Editora Unicamp, 2006.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, SP, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD 2014**. Brasília, DF: IBGE, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da educação superior 2013**. Brasília, DF: INEP, 2014.

______. **Sinopses estatísticas da educação superior 2014**. Brasília, DF: INEP, 2015.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Cláudia; CABRAL, Vera Lúcia; GASPARINO, Elisandra. Políticas públicas educacionais brasileiras: o ensino médio no contexto da LDB, PNE e PDE. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 9., 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC-PR, 2009.

LOUREIRO, Maria Amélia Salgado. **História das universidades**. São Paulo: Estrela Alfa, 1986.

MALLMANN, Ana Aparecida Gomes. **Evasão no curso de graduação em ciências econômicas – presencial – da Universidade Federal de Santa Catarina**. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

MIRANDA, Marta Rosa Farias de Almeida. **Investimentos públicos diretos em educação superior na Bahia**: um estudo de caso sobre o sistema estadual de educação superior da Bahia. 2013. 229 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo. Desafios do financiamento público das universidades estaduais baianas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO

UNIVERSITÁRIA, 15., 2015, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata: UFSC/INPEAU, 2015.

______. Políticas públicas para a educação superior no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 16., 2016, Arequipa (Peru). **Anais...** Arequipa: UFSC/INPEAU, 2016.

MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo; CONCEIÇÃO, Sergio Henrique. Política de financiamento das universidades estaduais baianas: desafios e reflexões. In: FIALHO, Nadia Hage (Org.). **Universidades estaduais e financiamento da educação superior da Bahia**. Salvador: EDUNEB, 2016. p. 139-204.

______. Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação superior (Fundes): regime de colaboração e função supletiva da União no contexto das instituições públicas não federais de ensino superior. **Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, MG, v. 10, n. 2, p. 888-907, 2021.

MOTA JUNIOR, Antônio de Macêdo; SOUSA, Joelson Pereira. Oferta atual e mercantilização do ensino superior no estado da Bahia. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 10, p. 1-21, jan. 2020.

NASCIMENTO, Denise de Souza. **A expansão da educação superior e o trabalho docente**: um estudo sobre

o plano nacional de formação de professores da educação básica (PARFOR) na UFPA. 2012. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 17-32.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Metas do PNE**. [S.l.]: OPNE, 2016.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Cardoso de. **Dimensão regional da universidade pública**: estratégias de expansão do ensino de graduação na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). 2014. 325 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – Universidade Salvador, Salvador, 2014.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília, DF: CAPES, 2002. p. 31-42.

PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o estado novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancela; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade**: nove séculos de história. Passo Fundo, RS: UPF, 2005.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil**: do Fundef ao Fundeb. 2008. 173 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, 2008.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília, DF: CAPES, 2009.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro**: 1808-1990. Documento de Trabalho NUPES, 8/1991. São Paulo: NUPES/USP, 1991.

SAMPAIO, Helena; BALBACHESKY, Elisabeth; PEÑALOZA, Verónica. **Universidades estaduais no Brasil**: características institucionais. Documento de Trabalho NUPES, 4/1998. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1995.

______. O estudo da administração da educação na virada no século. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria (Org.). **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A Editora/ ANPAE, 2002. p. 55-68.

______. **A administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

______. A gestão da educação e o plano nacional de educação. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 7., 2012, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2012.

SANTOS, Ana Maria Fontes dos. Um projeto cultural para o portal do sertão: criação do ensino superior no interior baiano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 5., 2008, São Cristóvão/Aracaju. **Anais...** São Cristóvão: UFS; Aracaju: Unit, 2008.

______. **Uma aventura universitária no sertão baiano**: da faculdade de educação à Universidade Estadual de Feira de Santana. 2011. 347 f. Tese (Doutorado em Educação) –Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Maria Cristina Elyote Marques. **Trajetórias e motivações de estudantes de matemática**: abordagens exploratória, interacionista e estatística da formação docente em universidades brasileira e francesa. 2014. 373 f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

______. Organização da educação nacional: Sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010a.

______. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010b.

______. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica**, Goiânia, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010c.

______. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SCHMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 45-60, maio/ago. 1965.

SCHWARTZMAN, Simon. **América Latina**: universidades em transição. Washington: Organização dos Estados Americanos, 1996.

SCHWARTZMANN, Jacques. O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília, DF: CAPES, 2002. p. 179-204.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS. **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE-MG, 2008. Série Políticas Pública, v. 7.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos de Gestão**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. 2012.

SIMÕES, Maria Leite. O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação

docente. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v. 22, n. 2, p. 136-152, jul./dez. 2013.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Universidades estaduais da Bahia paralisam atividades e realizam ato público. **Portal do ANDES-SN**. Brasília, DF: ANDES-SN, 2012.

SOLINO, Antonia da Silva. **Planejamento e gestão na instituição universitária**: um enfoque multidimensional. 1996. 261 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, José Geraldo de. Evolução histórica da universidade brasileira: abordagens preliminares. **Revista da Faculdade de Educação**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 42-58, ago. 1996.

TEIXEIRA, Anísio. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 50, n. 111, p. 21-82, jul./set. 1968.

TRABADA, Antonio Losada. Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada: de la política

a las políticas, del análisis a la gestión. **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas**, Santiago de Compostela, v. 2, n. 2, p. 63-81, 2003.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Projeto de curso de bacharelado em ciências contábeis para fins de reconhecimento**. Senhor do Bonfim, BA: UNEB, 2009.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. **Resolução CONSEPE nº 118/2009, de 14 de outubro de 2009**. Estabelece normas gerais de pós-graduação lato sensu da Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, BA: UEFS, 2009.

______. **Relatório de gestão 2007-2011**. Feira de Santana, BA: UEFS, 2012.

______. **Plano de desenvolvimento institucional – PDI**: 2011-2015. Feira de Santana, BA: UEFS, 2013a.

______. **Relatório de atividades UEFS 2013**. Feira de Santana, BA: UEFS, 2013b.

______. **Orçamento participativo**. Feira de Santana, BA: UEFS, 2015a.

______. **Relatórios anuais de atividades**. Feira de Santana, BA: UEFS, 2015b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. **História da UFAM**. Manaus: UFAM, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Núcleo de estudos de mineração da UFRB recebe espaço cedido pela SECULT**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2015.

______. **Curso de Agronomia UFRB**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2016.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 33-66, maio/ago. 2000.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcel. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago. 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo Waldemarin. **O que é universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

Impressão e acabamento

Este livro foi composto no formato 15,0 x 21,0 cm, fonte Minion Pro (texto principal e títulos). Papel miolo Offset 90 g/m^2 e capa Duo Design 250g/m^2, com tiragem de 300 exemplares, em maio de 2022.

As universidades estaduais têm sua importância principalmente pela interiorização da oferta pública de educação superior no Brasil e, especialmente, em função do atraso histórico na criação de universidades e da oferta federal limitada às regiões litorâneas. Nesse sentido, o estado da Bahia destaca-se com a manutenção de quatro dessas instituições: a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), criada em 1976; a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), em 1980; a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), em 1983; e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), em 1991.

Nesse contexto, o livro explora, por meio das dimensões pedagógica, política e econômica, os desafios da UEFS em sua missão de promover o ensino, a pesquisa e a extensão, implicados com sua história e territorialidade.

ISBN: 978-65-89524-14-4